

# RES PUBLICA



1983/1

---

La sécession

---

Government formation

---

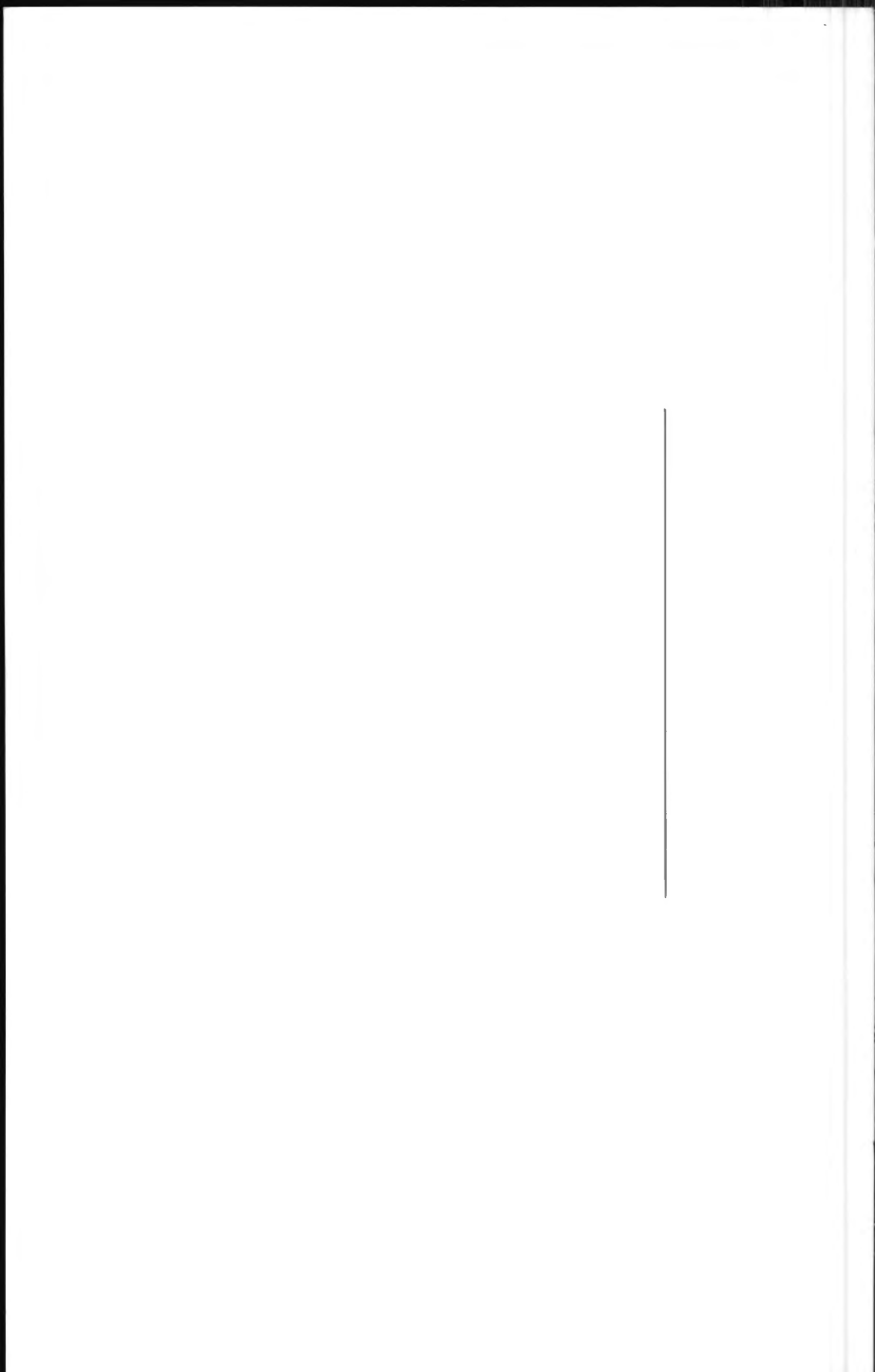
European Parliament

---

Kind en politiek

---

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



# RES PUBLICA

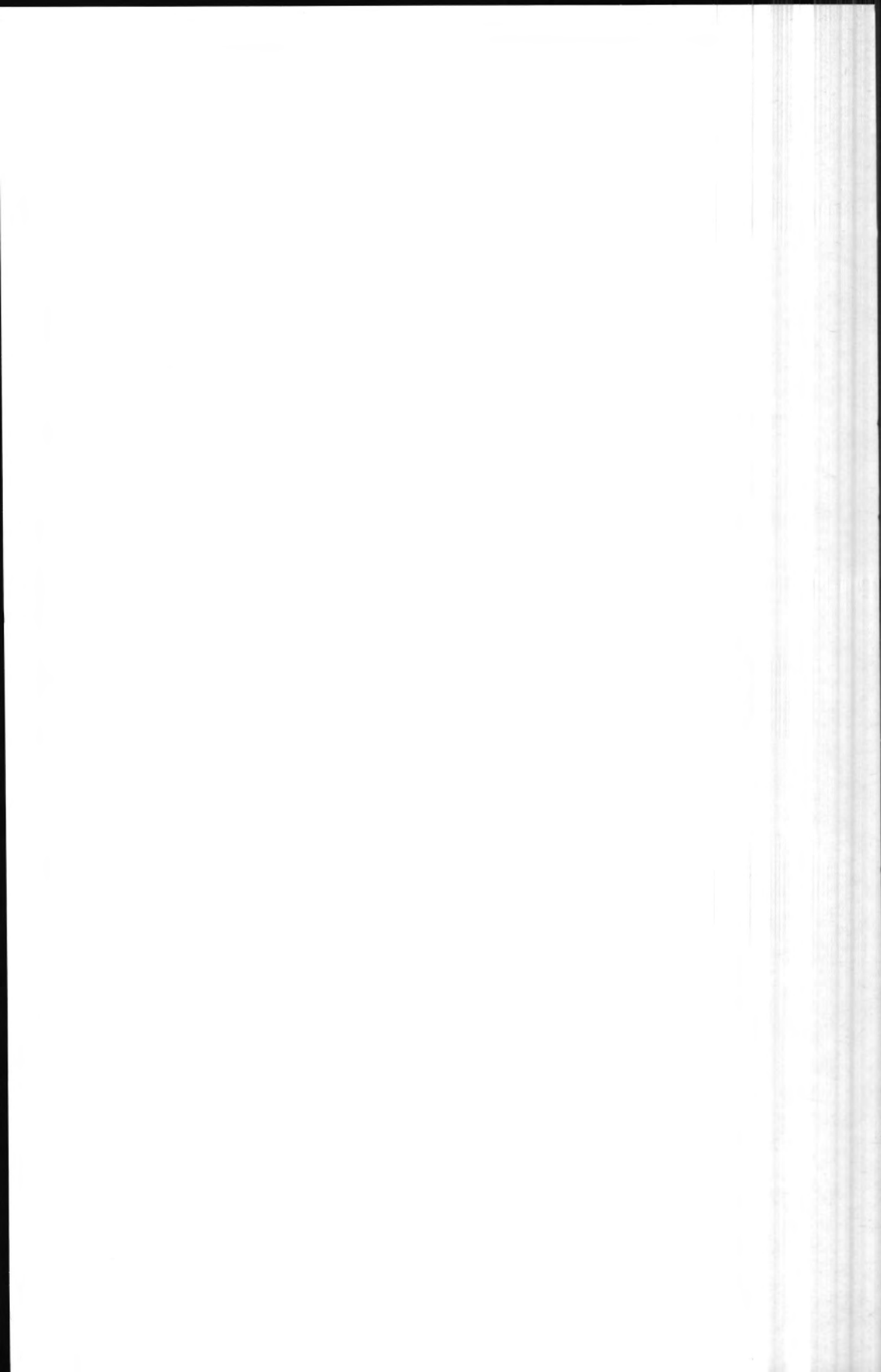
*Tijdschrift voor Politologie*  
*Revue de Science Politique*  
*Belgian Journal for Political Science*

---

## INHOUD — SOMMAIRE

Kind en politiek, door S. STERCK . . . . .	3- 19
Background and activities of members of the European Parliament, by E.J. KIRCHNER . . . . .	21- 38
Le lieu du pouvoir en France et en Grande-Bretagne, par M. HEARN . . . . .	39- 47
Government formation and policy for- mulation, by R.L. PETERSON, M. DE RIDDER, J.D. HOBBS and E.F. McCLELLAN . . . . .	49- 82
Wet en werkelijkheid inzake het taal- evenwicht in het Belgisch officieren- corps, door K. HOUBEN . . . . .	83- 92
La sécession, par C. ROOSENS . . . . .	95-113
Doctorats en science politique ou concer- nant la politique, présentés aux univer- sités belges durant l'année académique 1979-1980 . . . . .	115-118
Livres reçus — Ontvangen boeken — Books received . . . . .	119-123

---





## Kind en politiek

*Een veldonderzoek naar de politieke kennis  
en houdingen bij kinderen van twaalf tot veertien jaar.*

---

door Stefaan STERCK,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.



In *L'univers politique des enfants* benadert de Franse politologe Annick Percheron (1) de politieke socialisatie van kinderen op een heel andere wijze dan haar Amerikaanse collega's. Zij huldigt namelijk een autonomistische visie op de politieke ontwikkeling van het kind. Deze auteur stapt af van het klassieke Durkheimiaanse socialisatieconcept, waarin de samenleving op erg autoritaire wijze haar normen en regels aan de nieuwe leden overdraagt. Steunend op de verworvenheden van de ontwikkelingspsychologie, stelt Percheron het kind centraal. Het kind zelf ontwikkelt zijn identiteit, ook zijn politieke identiteit. Uiteraard ondergaat het daarbij allerlei invloeden. In ieder individu worden die invloeden echter tot een unieke configuratie gekristalliseerd. Het nieuwe lid van de samenleving oefent trouwens zelf ook invloed uit, betekent bron van vernieuwing en verandering. Iedere politieke identiteit ontstaat uit een dialoog met de omgeving en met de anderen (2).

Op de basis van deze theorie heeft Percheron een originele onderzoeksmethode ontwikkeld om de concrete politieke wereld van kinderen te ontdekken, aangepast aan de aard van zowel de onderzoeksbevolking als het onderzoeksobject. Het heeft immers geen nut kinderen dezelfde politieke vragenlijsten — zij het onder vereenvoudigde vorm — als volwassenen voor te leggen. Op die wijze vertekent men al op voorhand het resultaat. Percheron gebruikt twee technieken. Vooreerst vraagt ze de kinderen naast een aantal « politieke » woorden te vermelden of ze

---

(1) PERCHERON A., *L'univers politique des enfants*, Paris, 1974.

(2) Voor de theoretische fundering van Percheron, zie PERCHERON A., *op. cit.*, blz. 1-39.

houden van hetgeen het woord voorstelt, of ze er niet van houden, of nog, dat ze het woord niet kennen. De keuzemogelijkheid is bewust zeer beperkt gehouden, wat het onmiskenbare voordeel biedt dat de proefpersonen tot een duidelijke stellingname verplicht worden. Bij de tweede techniek wordt de creativiteit van de kinderen daarentegen de vrije loop gelaten. Er wordt hen gevraagd naast een aantal politieke items twee associaties neer te schrijven. Voor *L'univers politique des enfants* heeft Percheron in 1969-1970 bij 343 Parijse kinderen een dergelijke enquête verricht. Haar bedoeling is niet de woordenschat van de scholieren te bestuderen. Er wordt vertrokken van woorden als eenvoudige stimuli om antwoorden uit te lokken. Achteraf worden deze antwoorden gestructureerd om na te gaan hoe het politieke bij het kind leeft.

In maart en april 1981 hebben wij een soortgelijk enquêteformulier voorgelegd aan 372 Vlaamse schoolkinderen uit het eerste en tweede jaar van het secundair onderwijs (3). Daartoe werden drie scholen bezocht, namelijk een college en een atheneum in Brussel en een handelsschool aan de rand van Brussel. Het college is een jongensschool, in stedelijk gebied gelegen, met zowel moderne als klassieke humaniora. Het VSO wordt er op het ogenblik van het onderzoek nog niet toegepast. Dit laatste is wel het geval in het atheneum, een gemengde rijksschool in stedelijk gebied. De handelsschool is een gemengde katholieke school in een gemeente met een eerder plattelands karakter aan de rand van Brussel. Voor meer gegevens aangaande de populatiesamenstelling verwijzen we naar de tabellen I en II. Om diverse redenen gaat het

TABEL I  
Overzicht populatiesamenstelling

			%
Schooljaar :	Eerste jaar SO . . . . .	188	51
	Tweede jaar SO . . . . .	184	49
Geslacht :	Mannelijk . . . . .	242	65
	Vrouwelijk . . . . .	130	35
School :	College . . . . .	148	40
	Atheneum . . . . .	125	33
	Handelsschool . . . . .	99	27
Sociale klasse :	Handelaars, ambachtslui . . . . .	65	17
	Hoger kader, vrije beroepen . . . . .	38	10
	Middenkader, ambtenaren, leraars . . . . .	68	18
	Bedienden, onderwijzers . . . . .	93	25
	Arbeiders . . . . .	90	24
	Divers . . . . .	18	5

(3) Het onderzoek was het onderwerp van een licentiaatsverhandeling : STERCK S., *Kind en politiek. Veldonderzoek naar de politieke kennis en houdingen bij kinderen van 12 tot 14 jaar*, niet gepubliceerde licentiaatsverhandeling KU Leuven, 1982.

hier niet om een representatieve steekproef van de Vlaamse kinderen tussen twaalf en veertien jaar. Zo is er een oververtegenwoordiging van jongens, zijn niet alle studierichtingen aanwezig en is de geografische spreiding onvoldoende.

TABEL II  
Onderverdeling school naar sociale klasse

Sociale klasse	College %	Atheneum %	Handels-school %	Totaal %
Handelaars, ambachtsslui . . . . .	18	11	24	17
Hoger kader, vrije beroepen . . . . .	17	8	1	10
Middenkader, ambtenaren, leraars . . . . .	25	23	2	18
Bedienden . . . . .	22	32	18	25
Arbeiders . . . . .	14	17	47	24

Op het enquêteformulier komt, in overeenstemming met de techniek van Percheron, een woordenschatlijst met 86 « politieke » woorden en een vrije-associatielijst met 10 dito items voor. Naast ieder woord uit de woordenschatlijst kunnen de proefpersonen kiezen uit drie kolommen : *ik hou er niet van, ik hou ervan of ik ken het niet*. Voor *geen mening of geen antwoord* wordt geen expliciete keuzemogelijkheid voorzien.

In de vrije-associatielijst wordt de kinderen gevraagd naast *vakbond, verkiezingen, volwassen, politie, regering, wet, burgers, links, rechts* en *eerste minister* telkens twee associaties neer te schrijven. De selectie van de woorden bij de twee technieken is in zekere mate arbitrair. Het komt er vooral op aan dat een aantal types van woordenschat vertegenwoordigd zijn. Voor een eerste verwerking van de resultaten worden de items trouwens gehergroepeerd naar die verschillende types toe. We onderscheiden de vocabulariumgroepen : *fundamentele waarden en nationale symbolen, politieke mechanismen en instellingen, partijvocabularium, vocabularium van de sociale strijd, buitenlandvocabularium* en *taalstrijd-vocabularium*. In een eerste benadering werken we met de onderzoeksbevolking in haar geheel. Voor ieder item uit de woordenschatlijst berekenen we een kennis- en een waarderingsindex. De kennisindex is het percentage antwoorden *ik ken het niet* ten opzichte van het totaal aantal mogelijke antwoorden. Een hoge indexwaarde duidt dus op een lage graad van kennis. De waarderingsindex is de verhouding tussen het aantal antwoorden *ik hou er niet van* en het totaal van de antwoorden *ik hou er niet van* én *ik hou ervan*, vermenigvuldigd met 100. Een hoge indexwaarde duidt dan op een negatieve beoordeling bij de groep kinderen die het woord in kwestie kennen. Vermits ook deze techniek van Percheron overgenomen wordt, is een eenvoudige vergelijking met haar resultaten mogelijk.

### I. Politieke kennis en waardering bij Vlaamse kinderen.

Binnen het bestek van dit artikel kunnen uiteraard niet alle cijfergegevens opgenomen en besproken worden. Bij wijze van voorbeeld nemen we in tabel III de indices voor de groep *partijvocabulary* op, in vergelijking met de overeenkomstige cijfers van Percheron. Voor het overige beperken we ons tot de meest markante bevindingen.

De groep *fundamentele waarden en nationale symbolen* bevat items als *koninkrijk, België, vaderland, vlag, gelijkheid*. De kennis van dit soort vocabulary is zeer groot, zowel bij de Vlaamse als bij de — jongere — Franse kinderen. Deze begrippen worden klaarblijkelijk op jonge leeftijd geïnterioriseerd. Dat nationalistische gevoelens de kinderen niet vreemd zijn, getuigt de positieve waardering voor woorden als *België, vaderland, koning, koninkrijk*. In dit patriotisme worden ze echter overtroefd door hun Franse collega's. Binnen deze vocabularygroep wordt alleen het

TABEL III

Kennis- en waarderingsindices van de items van de groep partijvocabulary, in vergelijking met de overeenkomstige indices bij Percheron

	Vlaamse populatie		Populatie Percheron	
	Kennis-indices	Waarderings-indices	Kennis-indices	Waarderings-indices
Politieke partij . . . . .	16	88	41	66
Politicus . . . . .	32	89	29	71
Leider . . . . .	1	45	43	76
Democratie . . . . .	38	50	57	51
Gematigd . . . . .	33	23	44	25
Extremist . . . . .	77	90	71	94
Kapitalisme . . . . .	45	73	60	79
CVP . . . . .	18	69		
Socialisme . . . . .	46	80	59	
Liberaal . . . . .	38	84		
Communisme . . . . .	40	90	40	62
Volksunie . . . . .	15	72		
Tindemans . . . . .	9	75		
Van Miert . . . . .	32	88		
Martens . . . . .	9	77		
Uiterst-rechts . . . . .	53	63	63	94
Links . . . . .	28	59	48	61
Rechts . . . . .	30	32	48	66
Mitterand . . . . .			27	80
Waldeck Rochet . . . . .			45	74
Pompidou . . . . .			15	66
De Gaulle . . . . .			9	52
Le centre . . . . .			67	51
Totaal groep . . . . .	31	69	45	66

Bron gegevens Percheron: PERCHERON A., *L'univers politique des enfants*, Paris, 1974, blz. 76.

item *staat* door een meerderheid van de proefpersonen negatief gewaardeerd. Dit begrip is voor vele kinderen wellicht de belichaming van allerlei negatieve aspecten van het politieke samenlevingsverband.

De groep *politieke mechanismen en instellingen* omvat woorden als *verkiezingen, politieke partij, parlement, wet, burgemeester, administratie*. Globaal genomen is dit soort woordenschat goed gekend, merkelijk beter door de Vlaamse dan door de Franse kinderen. De waarderingscijfers zijn bij de Vlaamse scholieren heel wat negatiever dan bij de Franse. Enkele voorbeelden : de waarderingsindex voor *parlement* is 83 bij de Vlamingen, tegenover 51 bij de Fransen, voor *verkiezingen* : 81 vs. 35, voor *wet* : 51 vs. 24, voor *minister* : 73 vs. 45. *Democratie* krijgt bij beide populaties een waarderingsindex van 50. Dit wil dus zeggen dat de helft van de kinderen, die een mening uitdrukken, een ongunstig oordeel geeft. Algemeen genomen lopen de scholieren niet erg hoog op met al wat tot het eng-politieke, tot de concrete uitvoering van de parlementaire democratie behoort. En daarbij moeten zowel politieke instellingen en mechanismen als dito rollen en figuren het ontgelden. Alleen *burgemeester* wordt door een meerderheid (60 %) positief gewaardeerd. Waarschijnlijk hebben veel kinderen een geïdealiseerde, minder strictpolitieke voorstelling van de burgemeesterfiguur. Het item *verkiezingen* is ook opgenomen in de vrije-associatielijst. Daar verwijzen de kinderen vooral naar de concrete realiteit van de politieke verkiezingen. Er is weinig of geen sprake van een abstracte benadering van het verkiezingsfenomeen, als een essentieel mechanisme in een democratische samenlevingsvorm.

Van de groep *partijvocabularium* (tabel III) zijn een aantal woorden duidelijk minder ruim bekend. De waarderingscijfers zijn uitermate negatief georiënteerd. Op basis van de kennis- en waarderingsindices van de items in verband met politieke mechanismen en instellingen en politieke partijen stelt Percheron een aantal hypothesen voorop : kinderen kennen beter en waarderen positiever rollen dan structuren. Ze kennen beter maar waarderen negatiever personen dan de functies die deze personen vervullen (4). Op basis van de cijfers uit ons onderzoek kunnen wij stellen dat de Vlaamse scholieren de politici evenmin appreciëren als de Franse, maar dat ze de functies en instellingen significant negatiever beoordelen, wat kan duiden op een grotere vijandigheid ten opzichte van het politiek systeem in zijn geheel.

Een andere bevinding van Percheron moeten we wel overnemen, namelijk waar ze de toepasbaarheid van het socialisatiemodel, zoals dat onder meer door Easton en Dennis voorgesteld is, op de Franse situatie in twijfel trekt. De essentiële hypothese van dat model wil immers dat de kinderen

---

(4) PERCHERON A., *op. cit.*, blz. 75-76.

het politiek systeem aanvaarden doorheen het ontwikkelen van affectieve banden met bepaalde autoriteitsfiguren (president, burgemeester). De Franse scholieren contesteren altijd meer de politici dan de functies die deze bekleden. De Vlaamse kinderen beoordelen beide negatief. De hypothese van de Amerikanen blijft dus voor geen van de twee groepen overreind (5).

Bemerk nog de negatieve waarderingscijfers voor de ideologieën : 80 voor *socialisme*, 90 voor *communisme*, terwijl *kapitalisme* het met 73 beter doet, zoals trouwens de politieke partijen, CVP met 69 en *Volksunie* met 72. Men kan opwerpen dat kinderen rond twaalf jaar moeilijk de exacte inhoud van ideologieën kunnen kennen. Daartegenover staat echter dat ook in de wereld der volwassenen subjectieve, intuïtieve houdingen een grote rol spelen. Het zou dus onwijs zijn dergelijke houdingen bij kinderen als irrelevant af te wimpelen.

Uit de vrije associaties die naast *links* en *rechts* opgeschreven worden (tabel IV) blijkt dat slechts 30 % van de kinderen deze begrippen met

TABEL IV

## Vrije associaties bij links en rechts, eerste of tweede antwoord, in percentages

Antwoordcategorieën	Links %	Rechts %
Politieke groepering . . . . .	4	6
Gunstig oordeel . . . . .	1	2
Ongunstig oordeel, terrorisme . . . . .	7	5
Divers politiek . . . . .	20	16
Divers niet-politiek . . . . .	62	65
Geen antwoord . . . . .	33	31

De percentages bij de antwoordcategorieën slaan op het aantal proefpersonen dat op de eerste of tweede associatieplaats een bepaald antwoord gegeven heeft. Het totaal van de percentages overtreft 100 omdat sommige kinderen in twee antwoordcategorieën voorkomen.

iets politieks in verband brengen. Deze associaties blijven dan meestal nog zeer vaag. In het onderzoek van Percheron geven een 50 % van de scholieren een politiek relevante associatie aan *la gauche* en *la droite* (6). De verklaring voor dat hogere percentage ligt zonder twijfel in het feit dat in Frankrijk de termen *la gauche* en *la droite* veel meer tot het courante politieke taalgebruik behoren dan *links* en *rechts* in België. Het is voor ons dan ook onmogelijk de scholieren ideologisch op te splitsen volgens hun antwoord op *links* en *rechts* in de woordenschatlijst, zoals Percheron dat doet (7). De Vlaamse kinderen definiëren zichzelf weinig

(5) *Ibid.*, blz. 75-76.(6) *Ibid.*, blz. 105-106.(7) *Ibid.*, blz. 99 e.v.

of niet als behorende tot politiek-links of -rechts, in tegenstelling tot de Franse.

Het *vocabulary van de sociale strijd* is goed gekend, maar ook hier zijn grote percentages negatieve oordelen terug te vinden. Zo lopen de Vlaamse noch de Franse kinderen hoog op met *staking, betoging, revolutie*. Het woordje *vakbond* kennen de Vlaamse scholieren beter dan de Franse, maar ze beoordelen het ook heel wat ongunstiger.

Tot de groep *buitenlandvocabulary* behoren woorden als *vreemdeling, Amerikaan, Rus, vrede, atoombom, kolonie, Westen*. Deze items zijn zeer goed gekend. Op het vlak van de waardering zijn er enkele opvallende verschillen te noteren tussen de antwoorden van de Franse en de Vlaamse kinderen. De woorden *Rus, vreemdeling* en *Afrika* worden immers merklijk ongunstiger gewaardeerd door de jonge Vlamingen. *Vreemdeling* is duidelijk een « lastig » woord. Bij de afname van de test vroegen de leerlingen dikwijls naar de exacte betekenis van dit item. Het bleek dan dat zij twee onderscheiden definities van *vreemdeling* in hun hoofd hadden : enerzijds de vreemdeling-in-België, namelijk de gastarbeider, anderzijds de buitenlander, de vreemdeling-in-zijn-eigen-land. Het was klaar dat hun waardering anders zou zijn bij ieder van beide definities. Teleurgesteld over het feit dat de proefleider hen niet ter hulp kwam, kruisten de meesten *ik hou er niet van* aan. Uit de andere waarderingsindices blijkt ten overvloede de — althans verbale — vredelievendheid van de onderzoeksbevolking.

De resultaten voor het *taalstrijdvocabulary (Vlaanderen, Wallonië, Vlaamse Beweging, Volksunie)* tonen dat de kinderen voorstander zijn van de Vlaamse gedachte. Herinneren we er echter aan dat *België*, met een waarderingsindex 12, helemaal niet afgeschreven wordt. De vijandigheid ten opzichte van de politieke partijen weegt sterker door dan de liefde voor al wat Vlaams is, getuige de negatieve waardering voor *Volksunie* (waarderingsindex 72).

## II. Kennis en houding als structurelementen.

Bij het berekenen van de kennis- en waarderingsindex wordt de populatie als een homogeen geheel beschouwd. Belangrijk is echter de onderzoeksbevolking te differentiëren, de verschillen in kennis en houdingen tussen de diverse groepen kinderen op te sporen. Daartoe worden een aantal schalen geconstrueerd, namelijk één kennisschaal, de « politisatieschaal », en drie houdingsschalen, de « democratieschaal », de « schaal vijandigheid ten opzichte van het politiek personeel » en de « progressiviteitschaal ». De eerste drie schalen zijn een navolging van Percheron. De laatste komt in de plaats van de links/rechts-schalen van deze auteur,

die wij wegens de gebrekkige kennis van de ideologische links/rechts opsplitsing bij de Vlaamse kinderen niet kunnen overnemen.

De politisatieschaal bevat twaalf items op het regimeniveau, namelijk en in afnemende mate van bekendheid : *minister, staat, parlement, politieke partij, volksvertegenwoordiger, CVP, overheid, politicus, democratie, senator, dictatuur* en *socialisme*. Iedere proefpersoon krijgt een score, overeenkomende met het aantal woordjes van de schaal dat hem

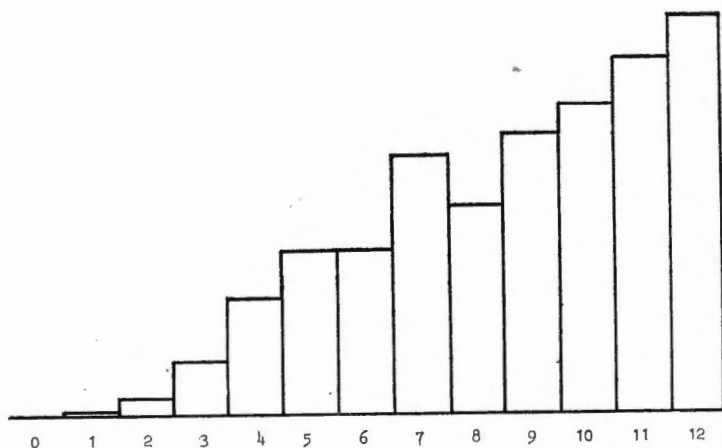


FIG. 1. — Grafische voorstelling van de relatieve frequentieverdeling van de totale populatie over de diverse scores voor de politisatieschaal.

of haar bekend is, anders gezegd, waar hij of zij *ik hou ervan* of *ik hou er niet van* bij aangekruist heeft. Figuur 1 laat zien hoe de populatie verdeeld is over de diverse scores. Voor het verder onderzoek verdelen we de populatie in drie kwantitatief ongeveer gelijke groepen. De groep die het minste politieke woorden kent noemen we POL-, zij behaalden de scores 0 tot 7. De groep die de scores 8 tot 10 behaalde, noemen we POL=. De rest, POL+, kreeg 11 of 12 toegewezen.

Met de democratieschaal trachten we de houding van de proefpersonen tegenover een aantal fundamentele processen en instellingen van een democratisch politiek systeem doorheen een score te veruitwendigen. Deze schaal bestaat uit vijf items (*politieke partij, parlement, verkiezingen, stemmen, democratie*). De scholieren krijgen ieder een score, gaande van 0 tot 5, naargelang van het aantal van deze woorden, waarbij ze *ik hou ervan* aankruisen. Figuur 2 toont de relatieve frequentieverdeling van de onderzoeksbevolking over de diverse scores. Bemerkt dat 43 % van de proefpersonen van geen enkel van de vijf fundamenteel democratische principes houdt ! Men moet er wel rekening mee houden dat wie



één of meerdere woorden van de schaal niet kent, er ook geen positief oordeel kan over uitspreken. Een lage score kan dus wijzen op een gebrekkige kennis. Daarenboven percipiëren de kinderen de schaalitems waarschijnlijk in hun concrete Belgische context en niet in een abstracte

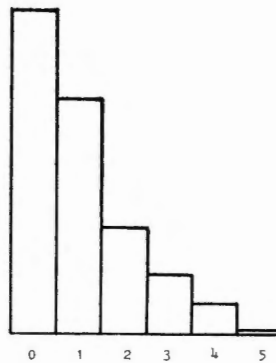


FIG. 2. — Grafische voorstelling van de relatieve frequentieverdeling van de totale populatie over de diverse scores voor de democratieschaal.

politieke theorie. Wanneer de scholieren dus weinig aanhankelijkheid betonen ten opzichte van het democratisch regime op-zijn-Belgisch, kan men daaruit niet besluiten dat zij een autoritaire maatschappijordening zouden wensen. De 43 % die score 0 halen noemen we DEM-, diegene die score 1 halen zijn DEM=, zij die de scores 2, 3, 4 of 5 toegewezen krijgen zijn DEM+. Percheron stelt de hypothese voorop dat er een positief, recht evenredig verband moet bestaan tussen de scores voor de politisatieschaal en die voor de democratieschaal. Zij ziet dit door haar cijfers bevestigd (8). De cijfers voor de Vlaamse kinderen neigen in dezelfde richting, maar zijn toch niet zo overtuigend (tabel V). Van de groep POL— behoren meer kinderen tot DEM— dan in de totale onder-

TABEL V

Onderverdeling van de politisatiegroepen naar democratiescore

Politisatiegroep	DEM — %	DEM = %	DEM + %
POL —	54	29	17
POL =	42	28	30
POL +	31	35	34
Totale populatie	43	31	27

(8) *Ibid.*, blz. 84-86.

zoeksbevolking (54 % tegenover 43 %). Van die groep behoren er minder tot DEM+ dan gemiddeld (17 tegen 27 %). Van de groep POL+ behoren meer scholieren tot DEM+ dan gemiddeld (34 tegen 27 %) en minder tot DEM— (31 tegen 43 %). De premisse van Percheron dat «... *un degré élevé de socialisation et de politisation va de pair avec une forte acceptation des mécanismes fondamentaux du régime* » (9) kunnen we dus niet ongenueanceerd overnemen. De Vlaamse scholieren met een behoorlijk kennisniveau zijn veel minder dan hun Franse collega's gehecht aan het democratisch regime.

Waar met de democratieschaal naar de houding van de kinderen ten overstaan van de fundamenteen van een democratisch systeem gepeild

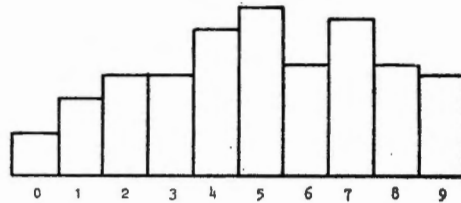


FIG. 3. — Grafische voorstelling van de relatieve frequentieverdeling van de totale populatie over de diverse scores van de schaal vijandigheid tegenover het politiek personeel.

wordt, dalen we met de schaal vijandigheid ten opzichte van het politiek personeel af van dat abstracte niveau naar de meer « zichtbare » politieke rollen en figuren. Volgende items zijn in deze schaal opgenomen : *burgemeester, gemeenteraadslid, senator, volksvertegenwoordiger, Van Miert, politicus, Tindemans, Martens, minister*. De proefpersonen krijgen een score van 0 tot 9 naargelang van het aantal items waarnaast ze *ik hou er niet van* aankruisen. Figuur 3 toont de relatieve frequentieverdeling van de totale populatie over de diverse scores. Weerom vormen we drie groepen. VPP— (score 0 tot 3,29 % van de populatie), VPP= (score 4 tot 6,38 %) en VPP+ (score 7 tot 9,33 %). Bij een vergelijking tussen de POL - en de VPP -scores blijkt dat de meest gepolitiseerde kinderen ook het meest vijandig staan ten opzichte van het politiek personeel. Afkeuring van het democratisch regime brengt tevens afwijzing van de politici met zich mee. Democratisch geneigde scholieren zijn wat minder vijandig tegenover het politiek personeel.

Om enige aanduiding van de ideologische samenstelling van de jeugdige populatie te verkrijgen, hebben wij een progressiviteitsschaal gecon-

(9) *Ibid.*, blz. 86.

strueerd. Gezien de jonge leeftijd van de proefpersonen is dit uiteraard een delicate aangelegenheid. De resultaten moeten dan ook omzichtig en met zin voor nuance benaderd worden. De schaal bevat volgende items : *revolutie, betoging, democratie, discussie, hervorming, ontwapening, autoritair, kapitalisme, machtig en leger*. Om een punt te scoren moet naast de eerste zes *ik hou ervan* aangekruist worden, naast de laatste vier *ik hou er niet van*. In figuur 4 kan men de relatieve frequentieverdeling over de diverse scores terugvinden. 32 % van de onderzoeksbevolking haalde score 0,1 of 2. Deze groep noemen we PRO—. 38 % haalde 3 of 4. Dit is PRO=. De groep PRO+ (30 %) bevat de scholieren die score 5 tot 10 behalen. De progressiviteitsschaal is een « moeilijke schaal ».

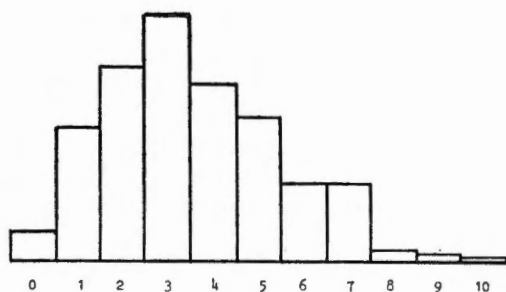


FIG. 4. — Grafische voorstelling van de relatieve frequentieverdeling van de totale populatie over de diverse scores voor de progressiviteitsschaal.

Een aantal items ervan zijn immers niet zo goed gekend (*hervorming* 28 %, *democratie* 38 %, *kapitalisme* 45 %, *autoritair* 76 % *ik ken het niet*, de andere woorden minder dan 16 %). Het ligt dan ook voor de hand dat vooral van de hoger gepolitiseerde kinderen er veel tot PRO+ behoren. Het is dus belangrijk voor ogen te houden dat behoren tot PRO+ een houding weerspiegelt, maar dat er niet toe behoren zowel een houding als een gebrek aan kennis kan veruitwendigen. Van de kinderen die laag scoren op de democratieschaal (DEM—) behoren er meer dan gemiddeld en veel meer dan van die van DEM+ tot PRO—. Voor PRO+ is de volgorde net omgekeerd. Wanneer we het perspectief omdraaien (tabel VI) merken we dat zelfs van de hoog progressieve kinderen 64 % zeer weinig aanhankelijkheid (score 0 of 1) tegenover het democratisch regime betuigt. Dit bevestigt onze hypothese dat de kinderen zich vooral afzetten tegen de concrete uitwerking van een democratisch politiek systeem, zoals ze die in België kunnen waarnemen. Uit de schaalgegevens hebben we een recht evenredige relatie tussen de mate van progressiviteit en de mate van vijandigheid ten opzichte van het politiek personeel kunnen afleiden.

TABEL VI

## Onderverdeling van de progressiviteitsgroepen naar democratiescore

Progressiviteitsgroep	DEM — %	DEM = %	DEM + %
PRO — . . . . .	54	32	14
PRO = . . . . .	44	27	30
PRO + . . . . .	30	34	36
Totale populatie . . . . .	43	31	27

Om het beeld wat scherper af te stellen hebben we de meest extreme scores wat nader geanalyseerd (tabel VII). Van de 64 kinderen die score 12 op de politisatieschaal halen en die dus alle items kennen, is 66 % zeer vijandig ten opzichte van de politici en 61 % eerder progressief.

TABEL VII

Onderverdeling van de POL ++ groep (score 12, 64 proefpersonen),  
de DEM ++ groep (score 4 of 5, 15 proefpersonen)  
en de PRO ++ groep (score 7, 8, 9 of 10, 34 proefpersonen)  
naar de andere schalen, in percentages

	POL — = +			DEM — = +			VPP — = +			PRO — = +		
POL ++ . . . . .				30	38	33	11	23	66	9	30	61
DEM ++ . . . . .	13	33	53				53	40	7	7	60	33
PRO ++ . . . . .	6	21	74	12	29	59	29	36	33			
Totale populatie . . . . .	34	32	34	43	31	27	29	38	33	32	38	30

Toch behoort slechts 33 % van hen tot DEM+. Van de 15 leerlingen die score 4 of 5 halen op de democratieschaal, is maar 7 % zeer vijandig ten overstaan van het politiek personeel. Hen vinden we vooral terug bij de middelmatig progressieven. Het blijkt steeds duidelijker dat de kinderen, zelfs diegene die veel politieke woorden kennen, het democratisch regime en de politici die het verpersoonlijken over één kam scheren en gezamenlijk verwerpen. De weinigen die wel hun aanhang ten opzichte van het democratisch regime betuigen, staan gunstiger tegenover de politici. Toch moet enige nuance aangebracht worden wanneer we de cijfers voor de 34 meest progressieve kinderen (score 7 tot 10) in ogenschouw nemen. Zij zijn — uiteraard — zeer gepolitiseerd, voor het merendeel afwijzend tegenover politici, maar — wat belangrijker is — voor 59 % behoren ze tot DEM+. Deze « bovenlaag » van zeer gepolitiseerde en progressieve kinderen maakt wel een onderscheid tussen de politici — die ze afkeuren — en het democratisch regime — waar ze toch al ietwat positiever tegenover staan.

### III. Kennis en waardering naar sociografische variabelen.

Annick Percheron stelt dat voor de fenomenen van politieke socialisatie 12 jaar een scharnierleeftijd is. Zowel in haar onderzoek als in andere socialisatieenquêtes wordt opgemerkt dat kinderen vanaf die leeftijd het verschijnsel politiek fundamenteel anders benaderen (10). Om dit te onderzoeken verdeelt Percheron haar populatie in drie leeftijdsgroepen: 10-11 jaar, 12-13 jaar, 14 jaar en ouder. Zij wil dan aantonen dat het verschil in politieke kennis en houdingen belangrijker is tussen de eerste twee groepen dan tussen de laatste twee. Omdat wij ons tot het secundair onderwijs beperkt hebben, bevat onze populatie geen kinderen van minder dan 12 jaar. Daardoor kunnen wij spijtig genoeg de theorie van de scharnierleeftijd niet verifiëren. We hebben wel de evolutie in politieke kennis en houdingen tussen de leerlingen van het eerste en van het tweede jaar secundair onderwijs onderzocht. Op die manier wordt, op rudimentaire wijze, zowel de factor leeftijd als de factor intellectuele ontwikkeling ingebouwd.

Dubbel zoveel leerlingen uit het tweede jaar dan uit het eerste jaar zijn hoog gepolitiseerd (POL+). De tweedejaars kunnen ook significant meer vrije associaties geven. De kennis van het politieke evolueert duidelijk snel rond de leeftijd, waartoe de proefpersonen behoren. Wanneer we aanvaarden dat, tegelijk met het opdoen van kennis, bepaalde houdingen ten opzichte van het nieuw geleerde aangenomen worden, wijst dit op het cruciaal belang van de studie van de politieke socialisatie bij deze leeftijdsgroep. Het ongunstig oordeel over het strict-politieke (partij, politiek personeel) neemt in sterkte toe bij de tweedejaars. De fundamenteel democratische begrippen doen het wat beter bij de oudere kinderen. Het verschil is belangrijk voor het item *democratie*: waarderingsindex 60 voor de eerstejaars, 42 voor de tweedejaars. Ook de actiemiddelen van de sociale strijd worden wat positiever gewaardeerd bij de leerlingen van het tweede jaar. Voor *vakbond* is er zelfs een evolutie van waarderingsindex 84 naar 66. Uit de scores voor de progressiviteitschaal blijkt dat de oudere kinderen progressiever ingesteld zijn. Voor een deel moet dit echter verklaard worden door hun betere kennis.

Bij het analyseren van de cijfers, opgesplitst per school, merken we een groot verschil in kennis van het politiek vocabularium tussen het college en het atheneum enerzijds en de handelsschool anderzijds. Van deze laatste groep behoort slechts 11 % tot POL+, van de twee andere groepen ongeveer 40 %. Ook op het vlak van de houdingen tegenover het politiek systeem zijn er geen significante en consistente verschillen

---

(10) *Ibid.*, blz. 168.

tussen het college en het atheneum, wel tussen deze twee en de handelschool. De scholieren van deze laatste instelling zijn weinig democratisch ingesteld (waarderingsindex 88 voor *democratie* tegenover ongeveer 40 bij de andere scholieren!) en weinig progressief. Deze houdingen worden echter voor een aanzienlijk deel door gebrek aan kennis verklaard. De afwijzing van het Belgisch politiek regime is echter ongeveer even sterk bij de drie schoolgroepen.

Ten overvloede blijkt het belang van de intellectuele ontwikkeling voor de politieke socialisatie. Zo maken we de veronderstelling dat de 25 leerlingen van het tweede jaar, latijnse afdeling, van het college gemiddeld de hoogste intelligentie bezitten, vergeleken bij andere mogelijke secties uit de onderzoeksbevolking. In het atheneum is de groep leerlingen van het tweede jaar, die zedenleer volgen — lessen waarin veel over politiek gesproken wordt — politiek het meest ontwikkeld ( $N = 40$ ). In tabel VIII vergelijken we de onderverdeling van deze twee soorten leerlingen naar schaalgroepen met de onderverdeling voor de totale populatie.

TABEL VIII

Onderverdeling naar schaalgroepen van de sectie leerlingen « college, tweede jaar, latijnse afdeling » en « atheneum, tweede jaar, zedenleer », in vergelijking met de onderverdeling voor de totale populatie

School	POL			DEM			VPP			PRO		
	—	=	+	—	=	+	—	=	+	—	=	+
College, 2 <sup>e</sup> jaar, latijn . . .	8	20	72	20	44	36	16	40	44	12	28	60
Atheneum, 2 <sup>e</sup> jaar, zedenleer . . . . .	5	25	63	33	40	28	15	18	68	10	40	50
Totale populatie . . . . .	34	34	32	43	31	27	29	38	34	32	38	30

We merken hoe de hoge politisatie samenhangt met een hogere progressiviteit en met een grote vijandigheid ten opzichte van het politiek personeel. Het democratisch regime krijgt ook bij deze kinderen bitter weinig steun. Opmerkelijk én onverwacht is dat de politisatiegraad bij de tweedejaars van de handelschool niet stijgt ten opzichte van die van de eerstejaars. Op het vlak van de houding is er alleen verschil in progressiviteit: deze is hoger bij de tweedejaars.

De verschillen in politieke socialisatie bij jongens en bij meisjes kunnen in dit onderzoek niet objectief nagegaan worden. Daarvoor is de onderzoeksbevolking niet evenwichtig genoeg samengesteld. Een groot deel van de meisjes loopt immers school in het handelsinstituut. In het college zitten alleen jongens. Door het verschil in intelligentie zouden we een scheefgetrokken beeld krijgen. Een vergelijking tussen de jongens en de meisjes van het atheneum levert weinig significante verschillen op.

Percheron komt trouwens in haar studie tot dezelfde bevinding. Zij stelt de hypothese voorop dat het onderscheid tussen mannen en vrouwen pas op latere leeftijd merkbaar wordt (11).

Wij hebben de onderzoeksbevolking opgesplitst in vijf sociale klassen. Uiteraard wordt de maatschappelijke werkelijkheid daarmee erg gesimplificeerd. Om het effect van het sociaal milieu op de politieke socialisatie te kunnen beoordelen zouden daarenboven alle andere factoren constant moeten gehouden worden. Binnen het bestek van dit beperkt onderzoek is dat niet mogelijk. Volgende gegevens kunnen dan ook alleen maar dienstig zijn om enkele zeer algemene indicaties bloot te leggen, die, in afwachting van diepgaander onderzoek, met het nodige voorbehoud moeten behandeld worden.

Wat de politisatiegraad betreft, zijn bij de kinderen uit een middenkadergezin het meest hoog gepolitiseerd te vinden (54 %), bij de arbeiderskinderen het minst (21 %) (tabel IX). Wanneer we een vergelijking maken met de cijfers van Percheron, ontdekken we een zeer belangrijk verschil. Zij vindt het grootste percentage POL+ bij de arbeiderskinderen, namelijk 69 %. Op de tweede plaats komen de kinderen van middenkader (54 %). Percheron wijdt het verschijnsel van de hoge politisatie bij arbeiderskinderen aan het feit dat deze in een politiek actief milieu verkeren, vooral op een ogenblik dat een rechts regime aan de macht is (12).

TABEL IX  
Onderverdeling van de sociale klassen naar schaalgroepen

Sociale klasse	POL			DEM			VPP			PRO		
	-	=	+	-	=	+	-	=	+	-	=	+
Handelaars, ambachtslui . . . . .	28	48	25	37	31	32	38	32	29	40	34	26
Hoger kader, vrij beroep . . . . .	39	26	34	42	34	24	37	32	32	18	47	34
Middenkader . . . . .	19	26	54	21	40	40	29	35	35	22	31	47
Bedienden . . . . .	30	35	34	44	30	25	21	39	40	28	43	29
Arbeiders . . . . .	45	33	21	62	23	14	26	43	31	39	40	21
Totale populatie . . . . .	34	34	32	43	31	27	29	38	34	32	38	30

Men moet er echter rekening mee houden dat meer dan de helft van de arbeiderskinderen in dit onderzoek in de handelsschool les volgen, en dus twee handicaps cumuleren, namelijk lagere sociale herkomst en lager intellectueel niveau. Van deze groep behoort dan ook slechts 11 % tot POL+. De andere arbeiderskinderen zijn voor 33 % vertegenwoordigd in POL+. Toch blijft dit laatste percentage merkkelijk lager dan dat

(11) *Ibid.*, blz. 213-222.

(12) *Ibid.*, blz. 226 en 229.

voor de kinderen van middenkadergezinnen en zeer ver onder het percentage dat Percheron opgeeft voor de Franse arbeiderskinderen. Men moet zich de vraag stellen of de arbeiderskinderen, zowel in het Franse als in het Vlaamse onderzoek, representatief zijn voor hun sociale klasse.

De kinderen van middenkader, ambtenaren en leraars staan wat minder ongunstig tegenover de democratische instellingen. Ten opzichte van politici en partijpolitiek blijven zij evenwel afwijzend reageren. De arbeiderskinderen zijn erg vijandig ten opzichte van democratisch regime, partijpolitiek en politici, en weinig progressief. Belangrijk is dat zij zelfs voor de vakbond en voor de actiemiddelen van de sociale strijd weinig waardering kunnen opbrengen. Het probleem van de invloed van een lagere kennis op de scores voor de houdingschalen hebben we trachten op te lossen door de hoog gepolitiseerde kinderen van iedere sociale klasse te vergelijken. Dan worden de klasseverschillen gemilderd, maar de arbeiderskinderen blijven erg negatief tegenover de fundamenteën van de Belgische democratie.

### **Besluit.**

Het onderzoek naar de politieke socialisatie van 372 Vlaamse schoolkinderen heeft tot twee belangrijke conclusies geleid, die tegelijkertijd opmerkelijke verschilpunten met de bevindingen van Percheron uitmaken. Vooreerst geniet het Belgisch politiek regime, en tegelijk ook de democratische grondvesten ervan, maar zeer weinig steun, zelfs bij politiek ontwikkelde kinderen. De Franse kinderen die veel over politiek weten beoordelen de basisprincipes van de politieke democratie veel gunstiger dan hun Vlaamse collega's. De vijandigheid ten opzichte van de enge partijpolitiek en tegenover de politici is bij Franse én Vlaamse kinderen erg groot. Maar vele Franse scholieren weten een onderscheid te maken tussen democratisch regime en concrete toepassing ervan, en dikwijls houden ze van het ene maar verwerpen ze het andere. De grote meerderheid van de Vlaamse kinderen maakt dat onderscheid duidelijk niet, en verwerpt alles. We hebben alleen bij een kleine bovenlaag van zeer gepolitiseerde én progressieve scholieren een meer positieve houding ten opzichte van het democratisch regime kunnen ontdekken. Het tweede belangrijke verschil met de resultaten van Percheron ligt bij de politieke kennis en houdingen van de arbeiderskinderen. Bij Percheron is deze groep het meest gepolitiseerd, bij ons veruit het minst.

Tot slot willen we even wijzen op enkele beperkingen van dit socialisatieonderzoek. Vooreerst is het aantal proefpersonen te beperkt. 372 kinderen is een respectabel cijfer, maar wanneer we deze populatie naar sociografische factoren opsplitsen om zo homogeen mogelijke groepen te



vormen, valt dat getal snel tot enkele eenheden terug. De samenstelling van de steekproef is onvoldoende representatief. Een belangrijk probleem dat in deze studie niet opgelost wordt, is hoe verzuiling in het socialisatie-onderzoek te integreren. In landen waar men zich tot slechts twee politieke stromingen kan beperken, zoals de Verenigde Staten of Frankrijk, is de politieke affiliatie van de kinderen gemakkelijker te herkennen dan in breed-spectrum politieke samenlevingen. In België zou ieder socialisatie-onderzoek de vraag naar de invloed van de verzuiling op de politieke identiteit van kinderen moeten opwerpen. Waar Percheron zeer veel aandacht schenkt aan de ideologische opsplitsing van haar populatie langs de links/rechts lijn, hebben wij ons noodgedwongen moeten beperken tot een opdeling naargelang van de mate van progressiviteit, gemeten met een uiteraard onvolmaakte schaal. Via het laten beoordelen van een honderdtal geïsoleerde woorden kan men geen rijk geschakeerd beeld van de politieke identiteit van het kind bekomen. Daarvoor zouden veel meer begrippen aangeboden moeten worden en met name zou men ook het dagelijkse leven van het kind moeten evoceren. Het is immers belangrijk om weten hoe de kinderen hun eigen leefwereld beoordelen om hun politieke voorstellingen te kunnen duiden.

**Summary : A survey on political knowledge and attitudes of belgian children.**

*Our research on political socialisation of children in Belgium between 12 and 14 years old (sample size : 372) by the technique of Annick Percheron, reveals a great deal of hostility towards the political system. The children were asked to judge of a number of political words. They dislike politicians, the political regime and even the basic democratic principles and institutions. Most children do not make any difference between political theory, but they react even more negatively towards politicians and are also less conservative. The difference in political knowledge and attitudes between boys and girls seems negligible. Children, who belong to the upper middle class, have the best political knowledge, working class children the worst. The latter show great aversion towards the political system, and also towards trade-unions and social action. In general they react in a conservative way.*





# Background and activities of members of the European Parliament

---

by Emil J. KIRCHNER\*,

Lecturer at the University of Essex.

★

## Introduction.

Three years ago, the citizens of the European Community elected, for the first time, their representatives in the European Parliament. The direct elections stimulated a wave of publications concerning the future of this largely consultative assembly (1). However, existing research on the European Parliament is, generally, of a descriptive nature and remains largely speculative due to lack of empirical analysis (2). This study attempts to fill a gap in the literature by taking an empirical approach, and looks at the background and activities of the MEPs since direct elections.

---

\* The author wishes to acknowledge the financial contribution by the European Parliament for the research of this article and the assistance provided by Alison Runchman, Jan van Peteghem, Charles Reade, Ian Mullis and Alfonso Nunez in the collection of the data.

(1) See, for example, BANGEMANN M. and BIEBER R., *Die Direktwahl-Sackgasse oder Chance für Europa*, Baden-Baden, 1979; BURROWS B. and EDWARDS G., «An Analysis of the Elections - and After», *New Europe*, No. 3, Summer 1979, pp. 35-46; COOK F. and FRANCIS M., *The First European Elections*, London, 1979; JACKSON R. and FITZMAURICE J., *The European Parliament, a guide to direct elections*, London, 1979; MARQUAND D., *Parliament for Europe*, London, 1979; COOMBES D., *The Future of the European Parliament*, London, 1979; MORGAN R., «New tasks for the European Parliament», *The World Today*, No. 10, October 1979, pp. 400-408; HERMAN and LODGE, *The European Parliament and the European Community*, 1978, pp. 73-93; PALMER R., *The European Parliament*, London, 1981; SIDJANSKI D., *Europe élections: de la démocratie européenne*, Paris, Stanke, 1979; LODGE J. and HERMAN V., *Direct Elections to the European Parliament: A Community Perspective*, London, 1982.

(2) Dewachter and De Winter make some of the first steps towards an empirical analysis of the composition of the European Parliament by examining Belgian delegates to the EP from 1952 to 1979. DEWACHTER and DE WINTER, «Het verlies van het machtspotentieel van een zwak parlement», *Res Publica*, vol. XXI (1979), No. 1, pp. 115-125.

It will be argued in this paper that the functioning of the EP depends, to a large extent, on the political will of the Members of Parliament acting collectively. This collective action, in turn, depends on the input of the individual members.

The idea that the development of the EP is largely in the hands of the MEPs also underlines the approach taken by Dewachter and De Winter who, in a research concerning the Belgian delegates to the EP from 1952 to 1979, argued that parliaments with small competences only attract weak candidates which, in turn, weakens these parliaments even more (3). The strength and weakness of MEPs is measured by their previous power positions.

What remains to be tested, however is whether weak members, in terms of power positions and career backgrounds, indeed weaken the EP. If much depends on the effectiveness of the MEPs, as argued above, it is perfectly clear that weak members, in terms of Dewachter and De Winter's analyses, can turn into strong members.

### Research Design.

This study raises the empirical question whether or not extensive political experience (parliamentary and ministerial) correlates with a high level of activity in the European Parliament and, likewise, whether a low level of political experience correlates with a low level of activity. A further question is whether or not there is any correlation between age and activity which indicates that young, politically inexperienced, members are using the forum of the European Parliament to establish and further a political career. The level of the activity of members, as such, does not tell us in which direction the Parliament is developing, unless we can determine to what end this activity is directed. If, for example, activity is focused on issues over which the European Parliament has little or no powers of influence in terms of the legislative process (for example, political co-operation/foreign policy), then we must conclude that this concentration of effort is not the most efficient use of existing powers.

Expressed in other terms, the key to a more influential role for the European Parliament in the institutional framework of the Communities is a concentration of the activities of members on those issues where the Parliament has in the past gained powers in line with institutional changes (budgetary control) and where it can use existing powers

---

(3) See DEWACHTER and DE WINTER, *op. cit.*

to gain more (the appointment of Commissioners). We must bear in mind, however, that a stronger European Parliament is not necessarily the desire of all members, and that the activity of some anti-marketeer members will be concerned, primarily, with the demise of the European Parliament or, at least, a halt in its progress. Therefore, we must take into account the ideological standpoint of members vis-à-vis the pro/anti-EC question.

### Methodology.

The data for this study was collected from a number of sources : members' backgrounds from biographical notes [*Who's Who ; The Times Guide to the European Parliament*, David and Alan Wood (eds.), London 1979 ; notes published by the Directorate-General for Information and Public Relations of the European Parliament ; the *Official Handbook of the European Parliament*, Dod's Parliamentary Companion, Halisham, 1980 ; the *European Communities « Who is Who »*, ed. Delta 1980], and a questionnaire sent to all 434 MEPs (4).

The data on the activity of members was compiled from the debates of the European Parliament, *Official Journal of the European Communities*, July 1979 to July 1982.

This paper consists of two parts : Section I deals with career backgrounds, and Section II relates to activities.

#### Section I : *Career backgrounds.*

We come across difficulties when trying to classify career backgrounds. Often, it is not clear from biographies which is the main occupation, and whether or not the member is still involved to a greater or lesser extent in a career outside the realm of parliamentary duties. However, from the occupation stated in members' biographies, we have compiled a breakdown of members' occupations in table I.

The biggest representation is from the academic profession. It would appear that several in this category are continuing to work in this field at the same time as being members of the European Parliament. This also appears to be the case with those occupations which can be continued on a part-time basis, for example, consultants, lawyers and solicitors, journalists, writers, farmers and so on. It is difficult to judge, therefore, to what extent these members consider themselves

---

(4) Response rates for the material used in this paper were Britain 85 %, Luxembourg 50 %, Belgium 92 %, Netherlands 74 %, and Ireland 65 %.

TABLE I  
Profession of MEPs 1981-1982

Profession	Belgium		Denmark		France		Germany		Greece		Ireland		Italy		Luxembourg		Netherlands		United Kingdom		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Legal . . . . .	4	9.3	1	3.7	10	10.0	17	15.9	12	34.3	2	7.6	10	12.3	2	8.3	6	15.4	9	9.5	73	12.9
Literary . . . . .	1	2.3	8	29.6	5	5.0	10	9.3	2	5.7	—	—	18	22.2	—	—	2	5.1	8	8.5	54	9.6
Academic . . . . .	14	32.5	6	22.2	14	14.0	24	22.4	5	14.3	3	11.5	20	24.7	2	16.6	7	17.9	10	10.6	105	18.6
Farmer . . . . .	—	—	1	3.7	5	5.0	3	2.8	3	8.6	4	15.4	1	1.2	—	—	2	5.1	9	9.5	28	5.0
Business . . . . .	—	—	1	3.7	11	11.0	4	3.7	2	5.7	4	15.4	2	2.5	—	—	1	2.6	29	30.9	54	9.6
Worker / Trade union	—	—	—	—	—	—	9	8.4	—	—	1	3.8	9	11.1	1	8.3	1	2.6	2	2.1	23	4.1
Politician . . . . .	11	25.6	4	14.8	47	47.0	21	19.6	9	25.7	9	34.6	10	12.3	6	50.0	11	28.2	14	14.9	142	25.1
Engineer . . . . .	2	4.6	—	—	3	3.0	2	1.9	2	5.7	—	—	7	8.6	1	8.3	1	2.6	9	9.5	27	4.8
Civil servant . . . . .	7	16.2	1	3.7	5	5.0	9	8.4	—	—	1	3.8	3	3.7	—	—	7	17.9	4	4.3	37	6.6
Miscellaneous . . . . .	4	9.3	5	18.5	—	—	8	7.5	—	—	2	7.6	1	1.2	—	—	1	2.6	—	—	21	3.7
<b>Total . . . . .</b>	<b>43</b>	<b>99.8</b>	<b>27</b>	<b>99.9</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>107</b>	<b>99.9</b>	<b>35</b>	<b>100.0</b>	<b>26</b>	<b>99.7</b>	<b>81</b>	<b>99.8</b>	<b>12</b>	<b>99.8</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>	<b>94</b>	<b>99.8</b>	<b>564</b>	<b>100.0</b>

TABLE II

## MEPs with parliamentary or ministerial / governmental experience

MEPs	European parliament						National parliament						Upper House						Government						Previous categories combined**			
	1979	%	Left	Entered*	Mid-'82	%	1979	%	Left	Entered	Mid-'82	%	1979	%	Left	Entered	Mid-'82	%	1979	%	Left	Entered	Mid-'82	%	1979	%	Mid-'82	%
24 Belgium	7	29.16	6	1	5	20.83	17	70.83	9	3	11	45.83	9	37.50	4	1	6	25.00	8	33.33	5	—	3	12.50	21	87.50	13	54.16
16 Denmark	3	18.75	—	—	3	18.75	9	56.25	2	1	8	50.00	—	—	—	—	—	—	4	25.00	1	—	3	18.75	8	50.00	7	43.75
81 France	12	14.81	7	6	11	13.58	36	44.44	17	11	30	37.03	10	12.34	2	1	9	11.11	19	23.45	9	5	15	18.51	41	50.61	38	46.91
81 Germany	18	22.22	—	—	18	22.22	34	41.97	2	—	32	39.50	4	4.93	—	—	4	4.93	6	7.40	—	—	6	7.40	37	45.67	34	41.97
15 Ireland	2	13.33	1	—	1	6.66	13	86.66	4	4	13	86.66	2	13.33	1	1	2	13.33	9	60.00	2	3	10	66.66	14	93.33	14	93.33
81 Italy	16	19.75	3	1	14	17.28	43	53.08	5	3	41	50.61	15	18.51	—	2	17	20.98	13	16.04	2	—	11	13.58	48	59.25	48	59.25
6 Luxembourg	1	16.66	1	—	—	0.00	5	83.33	4	4	5	83.33	—	—	—	—	—	—	2	33.33	2	—	—	0.00	5	83.33	5	83.33
25 Netherlands	9	36.00	1	2	10	40.00	11	44.00	2	1	10	40.00	3	12.00	—	1	4	16.00	2	8.00	1	1	2	8.00	13	52.00	13	52.00
81 United Kingdom	10	12.34	—	—	10	12.34	12	14.81	—	—	12	14.81	3	3.70	—	—	3	3.70	5	6.17	—	—	5	6.17	15	18.51	15	18.51
410 Total	78	19.02	16	10	72	17.56	180	43.90	45	27	162	39.51	46	11.21	7	6	45	10.97	68	16.58	22	9	55	13.41	202	49.26	187	45.60
24 Greece (October 1981)	October 1981	%	Left	Entered	Mid-'82	%	October 1981	%	Left	Entered	Mid-'82	%	October 1981	%	Left	Entered	Mid-'82	%	October 1981	%	Left	Entered	Mid-'82	%	October 1981	%	Mid-'82	%
	7	29.16	—	—	7	29.16	15	62.50	1	—	14	58.33	1	4.16	—	—	1	4.16	6	25.00	1	—	5	20.83	16	66.66	15	62.50
434 Total	—	—	—	—	79	18.20	—	—	—	—	176	40.55	—	—	—	—	46	10.59	—	—	—	—	60	13.82	—	—	202	46.54

\* Entered between mid-July 1979 and mid-1982.

\*\* The figures derived do not represent the totals of the respective four categories, since a certain member might have belonged to all four categories, or combinations thereof. Instead, they include those with national parliamentary experience (and, automatically, those formerly appointed to the EP), plus those with either Upper House or Government experience only.

as full-time parliamentarians from their biographies alone. However, for the purpose of this paper, we have used information on members' past careers to find out how many MEPs had parliamentary or ministerial/governmental experience. This has been done in table II.

The first of the categories mentioned in table II are those members who had been appointed MEPs. There were 78 former MEPs in 1979, representing 19.02 % of the 410 elected members. The Netherlands and Belgium had the highest country percentage of former MEPs among their elected members comprising, respectively, 36.00 % and 29.16 %. Britain with 12.34 %, Ireland with 13.33 % and France with 14.81 % were at the other end of the percentage scale.

By selecting national parliamentary (lower houses) experience as a background criterion, we find that, in 1979, 180 of the 410 MEPs had such an experience, amounting to 43.90 % (5). Of their respectively allotted members, Ireland (86.66 %), Luxembourg (83.33 %), and Belgium (70.83 %) recorded a large proportion of their elected MEPs as having former national parliamentary experience. In contrast, the UK (14.81 %), Germany (41.97 %) and the Netherlands (44 %) were countries which had low or lower percentage representations from such a background. However, the German proportion could be raised if the 14 members with State (Land) parliamentary experience only are added. This would alter the German figures to 48 or 59.25 % of its 81 elected MEPs.

Of the 410 MEPs in 1979, 68 had ministerial/governmental experience, representing 16.58 % of the total. Whereas Ireland has a relatively high proportion of MEPs with such an experience (60.00 %), Britain (6.17 %), Germany (7.4 %), and the Netherlands (8 %) score relatively low.

Looking at the total of those with parliamentary or ministerial/governmental experience, but discounting double listing in the four respective categories, there were 202 such members in 1979 (49.26 %). If the 14 German members with State (Land) parliamentary or ministerial/governmental experience are added, then the respective figures are 216 and 53.68 %. With regard to single country representation, we find Ireland (93.33 %), Belgium (87.50 %) and Luxembourg (83.33 %) sent a high proportion of so-called experienced members. In contrast, the UK managed only 18.51 % of its members with parliamentary or ministerial/governmental backgrounds.

---

(5) If the 14 German MEPs are added who had state (Land) parliamentary experience only, then the respective figures are 197 and 48.05 %.



This shows, then, that half of the elected members (202/49.26 %) could draw on a former parliamentary or ministerial/governmental experience, whilst the other half had, on the whole, to learn (or adapt to) the roles and functions of parliamentarians. However, there are members in this category who may have had considerable experience in other fields, for example, in local government, in their political party, in the civil service, community institutions, or other international/European organizations.

The data appear to confirm the view that some member states consider the EP a more important political institution than others, both in terms of the type of member standing for the election, and the importance they attach to the EP.

From the evidence thus far, the idea that a weak Parliament attracts weak members is refuted with regard to the Belgian, Irish and Luxembourg MEPs.

#### *Replacement of MEPs.*

Not counting those elected MEPs who were replaced immediately after the election, i.e. replaced before 17th July 1979 (6), there have been 70 replacements of the initial 410 MEPs between 17th July 1979 and mid-1982. (One of the elected Greek MEPs was replaced between October 1981 and mid-1982.) The following table highlights the respective members and percentages for each of the ten countries.

One of the main factors affecting replacements of MEPs have been national general elections in Belgium, Ireland and France since July 1979,

TABLE III  
Replacement of MEPs between 17th July 1979 and mid-1982

	Total number	Replaced number	%
Belgium . . . . .	24	11	45.83
Denmark . . . . .	16	2	12.50
France . . . . .	81	30	37.03
Germany . . . . .	81	7	8.64
Greece . . . . .	24	1	4.16
Ireland . . . . .	15	4	26.66
Italy . . . . .	81	6	7.40
Luxembourg . . . . .	6	7	116.66
Netherlands . . . . .	25	3	12.00
United Kingdom . . . . .	61	—	0.00
<b>Total . . . . .</b>	<b>434</b>	<b>71</b>	<b>16.36</b>

(6) There were four cases in which a member was elected in June 1979 but resigned before 17 July 1979.

in which sitting MEPs were given posts in Governments. The death of some MEPs also made replacements necessary.

The 70 replacements affected the proportion of MEPs with parliamentary or ministerial/governmental experience only slightly, namely, from 49.26 % to 45.60 % of the total of 410. When the 15 German MEPs, of which one was a replacement, are added, then the respective percentages change from 52.92 % to 49.26 %. However, whilst for most countries only slight changes occurred in this respect, there were more significant alterations in the case of Belgium, with a net loss of 33.34 % and Denmark, declining by 6.25 %.

With regard to the addition of 24 elected Greek MEPs in October 1981, it is worth noting that 66.66 % of these had former parliamentary or ministerial/governmental experience. As a consequence of the additional 24 Greek MEPs, there were 202 MEPs by mid-1982 with parliamentary or ministerial/governmental experience before entering the EP, representing 46.54 % of the total figure of 434. This is only very slightly under the 1979 percentage figure of 49.26 %, relating to the then 410 MEPs. Adding, once again, the 15 German MEPs with State (Land) parliamentary or ministerial/governmental experience, we arrive at a total of 217 or 50.00 %. In the following table, we will examine how many of those MEPs in leadership positions in the EP Bureau, the Political Groups, and the Standing Committees had parliamentary or ministerial/governmental experience.

As table IV shows, there is a heavy concentration of members in leadership positions with parliamentary or ministerial/governmental experience.

TABLE IV  
Leadership Positions of MEPs mid 1979 - mid 1982

	Total number	Number with parliamentary or ministerial experience	%
Bureau . . . . .	27	21	77.77
Political groups . . . . .	14	11	78.57
Chairmen of committees . . . . .	25	18	72.00

We cannot assume, however, that the past career of a member correlates with a high degree of input into the parliamentary system. The level and content of activity can only be assessed by an analysis of the activity of the individual members in the day-to-day functioning of the Parliament, itself.

## Section II : *Activities.*

Before we start examining activities and compare career backgrounds with levels of activity, it should be noted that the research carried out so far only allows us to consider a restricted number of MEPs, rather than all 434. In addition, the statistical presentations will centre on the British MEPs and in the assessment of the data reference will be made to identical data collection from the Benelux and Irish MEPs.

### *In plenary sessions.*

Tables V and VI show the average level of activity of members in the plenary sessions. Columns 2 and 3 show the length of speaking time, and the number of interventions according to experience and age of members, respectively (7). Column 2 shows the number of columns taken up by members of that experience or age group in the verbatim reports of the debates (July 1979 - July 1980), divided by the number in that group, to give the average. Column 3 refers to the actual number of times the member spoke (8). Because of the nature of the Rules of Procedure, Political Group leaders are allowed considerably more speaking time than other members and, for this reason, we have calculated the figures excluding the one Political Group Leader, James Scott-Hopkins (9). However, where this situation arises, we have included the figures showing what the average would be were he included (in brackets underneath). The average length of speaking time for all members is 11.8 columns. There seems to be little difference among « experienced groups » : we find experienced members speaking a little above average (this corresponds with the findings on the Benelux MEPs). The difference is a little more pronounced if we look at the actual number of interventions. It appears that those with less experience make fewer interruptions, and do not speak out of order, as often as their more experienced colleagues but, when they do speak, their interventions are longer (this corresponds with the findings on the Irish MEPs, but the more experienced Benelux MEPs had longer interventions than the less experienced).

Table VI shows that it is the age group 60 and over that is the most active in this field, mainly because it is in this group that the most experienced members are concentrated. (This also corresponds with the

---

(7) For restrictions on speaking time, see EP Rules of Procedure 28 and 30-32.

(8) This includes all interventions, except those of the rapporteur during voting time, when he is merely stating whether or not he is in agreement with an amendment.

(9) James Scott-Hopkins was replaced as leader of the Political Group by Henry Plumb in 1982.

TABLE V

**Activity of British Members of the European Parliament  
by experience in Plenary Sessions, July 1979 - July 1980 - averages**

	1 No. of members	2 Cols. of debate	3 Interven- tions	4 Written questions	5 Questions at ques- tion time
Former Members of Commons or Lords	15	12.6 (17.5)	22.8 (28.0)	14.5	2.6
Former Ministers or Parliamentary Secretaries . . . . .	5	(23.5)	22.0 (37.5)	11.8	0.2
Former MEPs . . . . .	10	13.7 (17.6)	19.5 (27.5)	15.3	3.5
Former experience in EC institutions	8	13.6	18.5	6.5	1.0
Former experience in United Nations	4	13.4	19.0	5.7	0.7
Experience in local Government only	27	10.0	16.0	8.4	1.9
No political experience . . . . .	30	10.5	14.0	7.5	1.7
Average for all 81 members . . . . .		11.8	17.7	9.0	1.7

Note. — Column No. 1 does not add up to the total membership of 81, as some members are counted in more than one group.

TABLE VI

**Activity of British Members of the European Parliament by age in Plenary Sessions,  
July 1979 - July 1980 - averages**

	1 No. of members	2 Cols. of debate	3 Interven- tions	4 Written questions	5 Questions et ques- tion time
Up to 34 . . . . .	7	7.4	7.0	12.0	1.4
35 to 39 . . . . .	18	10.7	15.2	14.2	1.0
40 to 44 . . . . .	16	13.6	21.7	11.4	2.6
45 to 49 . . . . .	11	8.3	12.6	2.6	1.4
50 to 54 . . . . .	12	12.0	20.3	9.2	3.0
55 to 59 . . . . .	12	11.4 (15.1)	16.8 (23.7)	3.8	0.8
60 and over . . . . .	5	17.7	22.8	4.0	1.2
Average for all 81 members . . . . .	81	11.8	17.7	9.0	1.7

Irish case.) However, the next most active group is that between the ages of 40 and 44 which, in terms of a political career, is relatively young. (Younger Benelux MEPs had the same number of interventions and length of speaking time as the older ones).

Columns 4 and 5 of tables V and VI show the frequency of parliamentary questions asked by members (see Rules of Procedure 45-47). Column 4 shows the average number of written questions asked by each member, in experience and age groups, respectively. It is those British MEPs with parliamentary experience who are most active in this field, which is understandable as they are familiar with asking questions in Westminster (this corresponds with the Benelux findings, but

not with the Irish ones). As far as the other experience groups are concerned, those British MEPs with experience in other Community institutions and the United Nations ask fewer written questions than those with local Government experience only, or none at all. If we look at the age groups (table V) we see that the younger members are definitely more active in this field (this corresponds with the Benelux and Irish findings).

We see the same pattern emerging if we look at the frequency of questions asked at Question Time. This procedure was only introduced in 1973, when Britain joined the Communities, and was very much based on Question Time at Westminster. Therefore, one would expect members with experience at Westminster to make considerable use of this procedure, and this is verified to a certain extent by the data (table V, column 5). Those with ministerial experience, however, use this procedure least of all the experience groups. (The same holds for the Benelux and Irish MEPs.) The frequency of questions at Question Time asked by members with experience in local Government only, or none at all, is about average. (The same category scores relatively low in the Benelux case.) As far as age is concerned, the groups are roughly equal, with the 40 to 44, and 50 to 54 age groups slightly more active. (Both the Benelux and Irish MEPs below 40 were more active than the other age groups). However, the former members of the Commons or Lords, and the former members of the European Parliament experience groups, and the 50 to 54 age group figures, are somewhat distorted due to one member who posed 70 written questions (61 above the average) and asked 21 questions at Question Time (19 above the average).

### **Motions for resolution.**

In practice, the majority of motions for resolution in the European Parliament are tabled by more than one member on behalf of one or more of the Political Groups. This procedure differs sharply from that of Westminster, where the vast majority of Parliament's business is proposed by the governing party, and where those in opposition have very little opportunity to influence the order of business. One would expect, therefore, that experience in the Houses of Parliament would be a less important criterion for activity in this field than it proved to be in the plenary sessions. If we look at table VII, we see that this is in fact the case (10). On average, we find that those with experience in local

---

(10) In these figures, members who have tabled motions for resolution along with other members have been counted as well as those who have tabled motions alone.

Government only, or none at all, are the most active in this field. We also find that the younger members are the most active, particularly the 35 to 44 age group. As far as the tabling of motions for resolutions is concerned, it is not the most experienced who are the most active; the younger, less experienced, members are using this procedure far more than their senior colleagues. (This corresponds both with the Benelux and Irish findings).

Now let us move on to the correlation between the level of activity and members' ideological position on the pro/anti-market question. In the absence of anti-EC MEPs for Benelux and Ireland, we will only deal with British MEPs here. The 12 members who we have found to express anti-market views, make up 14.8 % of the British membership (11). Of the two British members in the Bureau, one is a pro-marketeer, the other an anti-marketeer. Of the ten British members in Group leadership positions, seven are pro-marketeers, two are anti-marketeers and the attitude of one was not clearly apparent. As one may expect, the dividing line falls between the two main political parties, the British Conservatives, and the Labour Party. Of the twelve British members in Committee leadership positions, ten are pro-marketeers, one is an anti-marketeer, and the attitude of one was not clearly apparent. If we turn to table VIII, we find that the level of activity of the pro-marketeers is, in general, roughly the same as the average for all 81 members, except for the fact that proportionally more rapporteur appointments go to pro-marketeers. If, however, we look at the anti-marketeers, we find that they are considerably more active than the average in all areas, except that of rapporteur appointments. Only four of the rapporteur appointments (8.3 %) went to anti-marketeers, who make up 14.8 % of the British membership. One should bear in mind the fact that, although the Committees are formally responsible for the appointment of rapporteurs, it is, in fact, the political groups who decide which of their members will take on this task, whereas all other areas of activity we have looked at are directly open to all members (bearing in mind that the political groups have a certain amount of control over the choice of spokesmen in debates). The discrepancy in our data between the high level of activity of anti-marketeers in all areas except rapporteur appointments, suggests that there may be a certain amount of discrimination among political groups against anti-marketeers (as far as our analysis shows, this only applies to the Socialist Group).

---

(11) It should be remembered that this relates to the 1979/1980 period. A few of the anti-marketeers have changed position since then.

TABLE VII

**Activity of British Members of the European Parliament by experience,  
and Motions for Resolution - averages**

	No. of members	Motions for resolution
Former Members of Commons or Lords . . . . .	15	2.8
Former Ministers or Parliamentary Secretaries . . . . .	5	3.8
Former MEPs . . . . .	10	2.5
Former experience in EC institutions . . . . .	8	3.5
Former experience in United Nations . . . . .	4	4.0
Experience in Local Government only . . . . .	27	4.5
No political experience . . . . .	30	4.2
<b>Average for all 81 members . . . . .</b>		<b>4.0</b>

*Note.* — Again, the first column does not add up to the total membership of 81, as some members are counted in more than one group.

TABLE VIII

**Level of activity of British members of the European Parliament  
by pro / anti-market attitude, July 1979 - July 1980 - averages**

	No. of members	Cols. of debate	Interven-tions	Written ques-tions	Questions at ques-tion time	Motions for resolu-tion	Rappor-teur appoint-ments
Pro-marketeer . . . . .	56	12.1	17.0	9.0	1.6	3.9	0.7
Anti-marketeer . . . . .	12	15.2	25.7	11.2	2.3	5.5	0.3
No attitude expressed explicitly . . . . .	13	7.9	13.4	6.9	1.5	3.2	0.4
<b>Average for all 81 members . . . . .</b>	<b>81</b>	<b>11.8</b>	<b>17.7</b>	<b>9.0</b>	<b>1.7</b>	<b>4.0</b>	<b>0.59</b>

What is particularly interesting is that, among those members who have not expressed, explicitly, an attitude either for or against the Communities, there is a consistently lower level of activity than average, especially in debates and written questions.

The results of this analysis suggest that the more definite members' aims and objectives are, the more active they are; and that a negative attitude towards the Communities correlates with a higher level of activity than a positive attitude.

### Scope of activity.

So far, we have concentrated on the level of input of members into the parliamentary system. Let us now turn to the question of the scope of activity which will give us some indications of the direction in which the activity of the MEPs is leading. We shall look at just two areas of

activity : interventions in debates and written questions. We have chosen these two areas because they represent two very different types of contribution (the first involves speaking to the assembled house, and the second is a communication by correspondence and, therefore, less likely to come to the attention of the public), and also because, here, the level of activity is relatively high. Our analysis will centre on Britain and Ireland, but some observations will be made about the Benelux MEPs.

We counted the number of interventions in debate on the following topic areas only (i.e. excluding Points of Order or interventions which were out of order). We also categorised written questions under these headings in table IX (12).

TABLE IX  
Number of interventions in debate and written questions, according to topic areas

	Debate interventions				Written questions			
	United Kingdom July 1979-1980		Ireland July 1979-1981		United Kingdom July 1979-1980		Ireland July 1979-1981	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Institutional . . . . .	166	14.0	20	6.7	56	7.7	52	14.7
Agriculture and fisheries . . . . .	151	12.7	79	26.5	134	18.4	20	5.7
Industrial and employment . . . . .	87	7.3	17	5.7	47	6.5	37	10.5
Regional issues . . . . .	89	7.5	32	10.7	91	12.5	42	11.9
Environment and consumer protection . . . . .	76	6.4	7	2.3	60	8.2	38	10.7
Energy and research . . . . .	64	5.4	7	2.3	28	3.8	40	11.3
Transport and communication . . . . .	60	5.0	5	1.7	47	6.5	15	4.2
Social affairs . . . . .	74	6.2	18	6.1	86	11.8	46	13.1
Trade relations and economic affairs . . . . .	102	8.6	12	4.1	122	16.8	32	9.1
Foreign policy . . . . .	184	15.5	13	4.4	40	5.5	6	1.7
Community budget . . . . .	120	10.1	34	11.4	8	1.1	7	2.0
Human rights questions . . . . .			23	7.7			14	4.0
Northern Ireland problem . . . . .			8	2.7			2	0.5
Miscellaneous . . . . .	14	1.1	23	7.7	8	1.1	2	0.5
Total . . . . .	1187	100	298	100	727	100	353	100

(12) « Institutional Issues » includes the institutional structure of the Communities and the internal organisation of the Parliament. « Agriculture and Fisheries » includes the controversial question of butter sales to the USSR (predominantly a question of foreign policy) because it is usually connected with the problem of surplus butter arising from the Common Agricultural Policy. « Regional Issues » are those in all topic areas if the member is concerned with a particular region only (not member state), as well as matters arising from the Regional Policy as such. « Social Affairs » includes all aspects concerned with human welfare within the member states. « Trade relations and Economic Affairs » includes all issues concerned with trade between member states and with third countries, including capital movements, tariffs, competition law. « Foreign Policy » includes the Communities » relations with third countries (of a political rather than a commercial nature), defence, questions on human rights in third countries, etc.



As table IX shows, the activity of the British members does not appear to be focusing attention on those issues where the European Parliament has in the past gained powers in line with institutional changes. We have, on the other hand, found evidence to suggest that British members are using the forum of the European Parliament to voice national views in the field of foreign policy. Where there is a high level of activity on institutional affairs, the anti-marketeters are proportionally more active than the pro-marketeters (13). (Foreign policy and institutional issues comprised half of all the debates Benelux members conducted in plenary sessions of the EP). Two issues, which are arguably the most important facing Europe today, industry/employment, and energy, appear to have received a relatively low level of attention.

Evidence suggests that Irish MEPs focus attention on issues of major concern to Ireland in the EC (14). Differences in the scope of activity between British and Irish MEPs may be a reflection of the different significance that the two countries give to the importance of the EC and its institutions.

That the Benelux prefer to deal, primarily, with foreign policy and institutional issues reflects, on the one hand, a feeling of frustration over the lack of influence held by the EP and, on the other, an ambition that the EP should not only deal with matters that fall explicitly under the EC treaties and provisions, but rather act as the political, economic, social and moral forum of the European Community, both with regard to other EC institutions and the rest of the world.

### Conclusions.

There are several points to be made before we begin to draw conclusions from the research carried out in this study. First, we have dealt here with some of the background variables only, and some of the activities of British, Benelux and Irish MEPs only, which form part of an ongoing and more comprehensive survey of background and activities of the 434 MEPs, plus replacements.

Our conclusions cannot, therefore, apply to all the MEPs. However, the findings do give an indication of development in replacements of

---

(13) Over 25 % of the interventions on institutional affairs were made by the twelve anti-marketeters.

(14) The concentration on agricultural, fisheries and regional issues by Irish MEPs can be seen as a reflection of the fact that Ireland has a high level of civilian employment in agriculture (24.3 %) and one of the lowest gross domestic products per capita in the EC.

MEPs over a three-year period, and also form the basis of further study on activities encompassing the entire membership over a three-year period. Second, we have considered here only those activities for which information is readily available and accessible, in biographies and official European parliamentary documents. There are, of course, other areas of members' activity which have not been taken into account, for example at the constituency level. However, even at the parliamentary level, there is work carried out in Committees and Political Groups which is not available for scrutiny due to the fact that meetings are held in private and minutes are, therefore, not available. Were these documents accessible, we would be able to gain a more complete understanding of the workings of Parliament. Third, we have not attempted to weigh activities in order of importance. Criteria for such weighting would be difficult to establish, and would necessarily involve arbitrary decisions. One should, however, bear in mind that, according to members' positions and commitments within the Parliament, each will achieve a different level of activity in each of the areas we have considered here. By way of example, one would not expect those in leadership positions in the Parliament to play quite such an active role in debates, questions, etc., as their colleagues without these types of commitments. However, what we are concerned with are overall trends over a wide range of activities which enable us to draw some preliminary conclusions.

First, we find that most MEPs came from the academic, legal and literary professions. Other categories, such as farmers or skilled workers, are under-represented in the EP.

Second, we find that less than half of the previously appointed MEPs were returned in July 1979, representing about 20 % of the directly elected Parliament. If this can be seen as affecting continuity in the work of the EP, the finding that half of the elected MEPs had former parliamentary or ministerial experience puts this deficit in a better light. Also encouraging is the fact that replacements in the first three years have only very slightly affected the proportion of MEPs with parliamentary or ministerial/governmental experience. Nonetheless, the « other half » without such political experience, had to newly acquire parliamentary rules and procedures. On the whole, however, the idea that a weak Parliament attracts weak members does not hold either for the 1979 intake, replacements between mid-1979 and mid-1982, or the Greek members, who were elected in October 1981. However, a more precise test of Dewachter and De Winter's argument will have to wait until the newly elected members are known in 1984.

Third, we find that members with parliamentary or ministerial/governmental experience nearly exclusively occupy the leadership posi-

tions in the Bureau, the Political Groups and the Standing Committees. Members with such experience are also more active in those areas where their experience is directly relevant, in debates, parliamentary questions; except for Ireland, which scored lower in parliamentary questions.

Fourth, we find that where EP procedure diverges from that of national Parliament, their experience appears to have less relevance. We have also found that the younger (and most often, least experienced) British members are, in general, more active than their older colleagues. This would suggest that younger members are using their mandate in the European Parliament to gain political experience. This contribution may not, necessarily, enhance the development of the Parliament as much as we may have expected if these members are using the European Parliament as a « springboard » to a career in national politics. This may very well be the case in view of the fact that a considerable amount of activity has centered on issues which are the domain of the nation state rather than the Communities, viz foreign policy.

A slightly different picture emerges from the Irish findings where the older, more experienced members are, on the whole, more active than the younger members. Young Irish MEPs had a high level of activity, but also had a dual mandate (15). This suggests that the younger and, most often, least experienced members, although aware of their European duties, are also using their dual mandate to further their political careers at home. Certainly, the activities of Irish MEPs in championing the interests of Ireland in the Community has stood them in good stead at national general elections (16). We also find that the European Parliament has been used as a training ground for future national ministers.

If benefits from EC membership seem to be an important factor for the election of many experienced Irish MEPs, (17) the Benelux MEPs, also manifesting considerable experience, tend to de-emphasise agricultural, regional or trade issues. But, by giving disproportionate attention to foreign policy and institutional issues, they might betray a certain ambition to make more of the EP than it actually is.

Considering the relatively low voting turn-out in the 1979 direct elections, the lack of effective transnational party structures, the absence of a common electoral system, and the difficulties the Community has

---

(15) 12 of the 15 Irish MEPs (80 %) hold a dual mandate. There are approximately 80 MEPs who have a dual mandate.

(16) See Howard PERRIMAN (ed.), *Ireland at the Polls*, American Enterprise Institute, 1978, p. 156.

(17) Not using the list system, as practised by most continental countries, or by elections as used in Britain, for replacements, Irish national parties select candidates, and in doing so, ensure that the replacements are experienced and motivated to pursue Irish interests.

in coping with economic or political problems, one can understand the worries of the present President of the EP with regard to the 1984 election. In his inaugural speech, Dankert pointed out that before the next direct election the Parliament had to demonstrate to the electors that it would play a positive role in determining the Community policies. From our evidence of the issues raised by British and Benelux MEPs, this demonstration has yet to be made, but is taking place with regard to the Irish MEPs. Come next election, citizens in Britain and the Benelux countries will raise the question as to what the EP, or for that matter, the EC, has done on unemployment, regional problems, the stimulation of economic growth, or the reform of the Common Agricultural Policy. It appears, from the topics raised, that MEPs in these countries will have a lot of explaining to do in 1984.

We cannot say, at this stage, whether these trends are confined to the British and Benelux members, or whether they are a reflection of other countries. Further research on the remaining five member state representations is necessary. This will provide a more accurate overall picture of the direction in which this new Parliament is heading and the information will provide valuable data with which to compare the next European Parliament after the election in 1984.

**Summary : Background and activities of members of the European Parliament.**

*This article argues that the development of the European Parliament (EP) is largely in the hands of the Members of this Parliament (MEPs). Empirical questions are posed whether a) age and prior political experience (parliamentary and ministerial) are determinants of MEPs' levels of activities (number and length of interventions in debates and written questions); and b) MEPs concentrate their activities on those issues where the Parliament has the potential to gain powers. The empirical examination deals with the first three years of the directly elected EP and centres on the British, Benelux and Irish MEPs. Whilst age and prior political experience were found to be important determinants for levels of activities, the activities themselves do not appear to be focusing attention on those issues where the EP has in the past gained powers in line with institutional changes.*



## Le lieu du Pouvoir en France et en Grande-Bretagne

---

par Michael E.H. HEARN,

Tutor au Département de Science Politique du City of London  
Polytechnic.



Dans tout système politique, le Pouvoir est l'objet de multiples interrogations. En France et en Grande-Bretagne (où est né l'Etat moderne), la recherche du lieu du Pouvoir se heurte à l'obstacle majeur des controverses constitutionnelles doublées des querelles de sémantique. On serait tenté de dire avec F. G. Marx : « Il n'y a pas de régime présidentiel, de régime conventionnel ou de régime parlementaire. Il y a des régimes où se combinent dans un équilibre des forces variable et souvent instable une ou plusieurs assemblées, un gouvernement et un chef d'Etat » (1).

Pourtant le débat est nourri par les juristes et les politologues : quelle est la répartition des pouvoirs attribués aux différentes composantes institutionnelles ? Qui, en France et en Grande-Bretagne, gouverne ? Quelle est l'étendue des fonctions du ou des détenteurs du Pouvoir ?

Les titres II, III, IV et V de la Constitution française du 4 octobre 1958, mise à jour le 31 décembre 1963, définissent respectivement les fonctions attribuées au Président de la République, au Gouvernement, au Parlement et aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement (2). Dispositions claires et limpides. La Constitution britannique ne fait pas l'objet d'un texte précis et systématique. Il y a bien sûr un certain nombre de textes, tels le « Bill of Rights », l'« Act of Settlement »

---

(1) F.G. MARX, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel ? dans Revue du Droit Public et de la Science Politique*, janvier-février 1969, p. 6.

(2) Nous n'envisageons pas ici la Constitution de la IV<sup>e</sup> République. Pour la IV<sup>e</sup> République, voir G. BURDEAU, *Les Institutions de la IV<sup>e</sup> République*, La Documentation Française, octobre 1970. Pour la V<sup>e</sup> République, voir G. BURDEAU, *Constitution française du 4 octobre 1958*, La Documentation Française, février 1970.

ou les « Parliament Acts » ; il y a les « Laws and Customs of Parliament » et les « Conventions de la Constitution » (3). Mais, en définitive, la meilleure source générale de référence est l'étude de Walter Bagehot écrite au XIX<sup>e</sup> siècle, publiée en 1867 et agrémentée d'une nouvelle introduction en 1872 (4).

La double controverse se nourrit des interminables interrogations sur l'Arbitrage ou la Dyarchie, en ce qui concerne la France, alimentée par les labyrinthes de la sémantique sur le présidentielisme ou la présidentialisation pour ce qui est de la France et de la Grande-Bretagne (5).

---

(3) Enuméré (et développé) par Georges VEDEL, dans son cours d'*Introduction aux études politiques*, professé à l'IEP et publié par les Cours de Droit, Paris. L'édition utilisée est celle de 1967-1968.

(4) Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, Fontana / Collins, 1963, introduction de R.H.S. CROSSMAN.

(5) L'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 stipule « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités ».

Sur l'arbitrage, voir M. DUVERGER, *La Monarchie Républicaine*, Laffont, 1974, pp. 146-148, et la conception de Michel Debré et de François Mitterrand (le premier s'étant toujours tenu à un Président de la République arbitre) dans *L'exercice du pouvoir*, extraits d'un débat télévisé sur le pouvoir exécutif dans la V<sup>e</sup> République, Antenne 2, « Question de Temps », 9 janvier 1979, repris dans *Pouvoirs*, n° 9, 1979. Les réflexions sur l'arbitrage peuvent se trouver pp. 89-90.

Sur le couple Président de la République - Premier Ministre, voir d'abord Michel JOBERT, le partage du pouvoir exécutif, dans *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp. 7-15, qui insiste sur la complémentarité des deux fonctions tout en soulignant la primauté du Chef de l'Etat. Sur une complémentarité équilibrée, voir l'ouvrage de F. de BAECQUE, *Qui gouverne la France*, Presses Universitaires de France, 1976. Sur la primauté du Président de la République sur le Premier Ministre, voir Jean CHARLOT, la V<sup>e</sup> République, une mutation politique, dans *Pouvoirs*, n° 4, 1978, spécialement la page 115 et dans la même revue, sa participation au débat « Primauté présidentielle ou fait majoritaire », p. 126. Dans le même débat, voir la réflexion de Jean-Claude COLLIARD. Une expression très répandue pour définir la primauté du Chef de l'Etat est celle de « Monarque Républicain ». Charles de Gaulle lui-même l'emploie sans cacher la faveur qu'il lui porte. Ainsi, citons sa conversation avec Alain Peyrefitte : « Ce que j'ai essayé de faire, c'est d'opérer la synthèse entre la monarchie et la république » (de Gaulle) — « Une république monarchique ? » (Peyrefitte)... — « Si vous voulez. Plutôt une monarchie républicaine » (de Gaulle). Echange de propos cité par A. PEYREFITTE dans *Le Mal Français*, Plon, 1976, pp. 56-57. De même, François Mitterrand dit, en dénonçant l'« Etat Giscard » : « ce que je mets en cause, c'est bien la monarchie... Arrivera... un moment où pour mobiliser les Français, il faudra leur crier « Vive la République ». F. MITTERRAND, *Ici et Maintenant*, Fayard, 1980, p. 120. Jean CHARLOT reprend cette expression, de même que Roger Gérard SCHWARTZENBERG, dans *l'Etat Spectacle*, Flammarion, 1977, p. 34.

Maurice DUVERGER en a fait le titre d'un livre, *op. cit.*, utilisant invariablement cette expression pour définir les dirigeants des pays des démocraties occidentales. On peut rapprocher ce titre (Duverger le fait d'ailleurs dans son livre, p. 22) de celui de « Monarque élu » de F.W.G. BENEMY, *The elected Monarch*, Georges G. Harraps, 1965. R.G. SCHWARTZENBERG reprend cette idée en parlant de « monarchie élective », dans *Dix mois...*, *Le Monde*, 6-7 juillet 1980.

Sur la présidentialisation des régimes politiques, consulter le remarquable ouvrage, très juridique, de Françoise DECAUMONT, *La Présidence de Georges Pompidou : Essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979, avec une préface

Controverse brillante où se complaisent les juristes, mais l'essentiel c'est de rechercher la source originelle du Pouvoir (l'élection directe), sa nature (caractérisée par la solitude dans la décision) et sa fonction (honorifique ou effective). Ensuite doit être envisagée l'étude de la dimension humaine, variable essentielle attachée à la notion de Pouvoir.

### L'élection directe.

La source originelle du Pouvoir se trouve dans l'élection directe du Président de la République française et du Premier Ministre britannique (6). C'est elle qui donne tout son poids au Chef d'Etat français et au Chef du Gouvernement britannique. Peut-être faut-il préciser deux points qui éclairent cette notion. Dans le cas de la France, ce processus est apparu tardivement, en 1962. De surcroît, on pourrait considérer l'élection du Premier Ministre britannique comme indirecte. Il n'en est rien : quand l'électeur britannique dépose son bulletin de vote, c'est le

---

de Jean GICQUEL, et Maurice DUVERGER, *La VI<sup>e</sup> République et le Régime Présidentiel*, Fayard, 1961. Pour la Grande-Bretagne, la thèse de la Primauté du Premier Ministre est remarquablement développée (elle fait autorité) par R.H.S. CROSSMAN dans son introduction à l'ouvrage de BAGEHOT, *op. cit.*, voir pp. 51-53. Thèse réfutée par Harold WILSON dans ce qui est maintenant la bible sur les mécanismes du Gouvernement britannique : H. WILSON, *The Governance of Britain*, d'abord publié par Weidenfeld and Nicholson, 1976, puis par Sphere Books, 1977. Ce livre fait suite à celui de Anthony KING (ed.) *The British Prime Minister*, Macmillan, 1962. Le débat français tourne autour du régime présidentiel, de présidentialisation, de présidentialisme. C'est autant une querelle de mots qu'un débat sur le fond. Pour Valéry Giscard d'Estaing, la France vit dans un régime présidentialiste : « Un régime dans lequel la fonction présidentielle est très importante. Ce n'est pas un régime présidentiel, car la règle de l'organisation des pouvoirs n'est pas la séparation du régime présidentiel, il y a un exécutif présidentiel et un législatif indépendant », V. Giscard d'Estaing, entretien accordé à Jacques Champel, *Antenne 2*, 16 juin 1976.

Stéphane Rials conteste ce terme qu'il considère comme « impropre ». Il parle de « présidentialisation toujours accrue, c'est-à-dire, et il n'y a de paradoxes que dans les termes, d'un accroissement constant du rôle du chef parlementaire à l'anglaise du Président de la République » : Stéphane RIALS, *Les idées politiques de Georges Pompidou*, Travaux et Recherches de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris, Presses Universitaires de France, 1977, p. 165, préface de R.G. Schwartzberg. La référence aux Etats-Unis est toujours présente, même si elle est niée, voir par exemple Charles de GAULLE, *Mémoires d'Espoir*, l'Effort 1962... pp. 45-48, Plon, 1971, ou tolérée, H. WILSON, *The Governance of Britain*, *op. cit.*, pp. 206-231.

(6) Maurice DUVERGER, *La VI<sup>e</sup> République et le Régime Présidentiel*, *op. cit.*, p. 40. L'Article 6 de la Constitution de 1958 (mise à jour au 31 décembre 1963) stipule : « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct ». Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique (texte de l'article 1 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962), Journal Officiel du 7 novembre 1962. L'ancien article 6 stipule : « Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement des conseils généraux et des assemblées des territoires d'Outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux... ».



dirigeant national d'une majorité qu'il élit et non un député choisi au niveau local (7).

Cette source populaire du Pouvoir est évoquée par les bénéficiaires : que cela soit Charles de Gaulle qui dise : « la clé de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le Chef de l'Etat et le guide de la France » (8), que cela soit Georges Pompidou qui écrive : « notre Constitution modifiée par le référendum qui a institué l'élection du Président de la République au suffrage universel, a clairement posé le principe de la priorité du Chef de l'Etat » (9), ou Valéry Giscard d'Estaing : « la réforme de 1962, en confiant au suffrage universel le soin d'élire le Président de la République, fait dépendre son pouvoir du vote populaire. Il en reçoit son autorité et c'est à lui inévitablement que seront demandés des comptes » (10), c'est bien du peuple que le Président français détient sa prééminence.

Les Premiers Ministres britanniques n'ont jamais explicitement écrit ou dit que leur fonction était le lieu d'un pouvoir suprême. Edward Heath a bien évoqué cette éventualité ; mais, en général, les dirigeants britanniques se réfèrent d'abord au Parlement et à l'imbrication Premier Ministre - Parlement. Le Pouvoir appartient au Premier Ministre parce que le Premier Ministre dirige la majorité à la Chambre des Communes (11) ; interprétation différente pour déboucher sur les mêmes conclusions : la prééminence du Président de la République et du Premier Ministre sur la vie politique des deux pays à la tête desquels ils se trouvent.

Il ne s'agit pas d'un pouvoir personnel au sens propre du terme (12). Les Gouvernants des démocraties libérales ne règnent pas seuls à partir d'une cage de verre hermétique. La prise en compte des contrepoids de l'environnement institutionnel (Gouvernement, Parlement), des groupes de pression (syndicats, opinion publique) ou de l'environnement conjoncturel (national ou international) n'est jamais évincée, surtout en France où le bonapartisme n'est pas oublié.

(7) M. DUVERGER, *La Monarchie Républicaine*, op. cit., p. 65.

(8) Charles de Gaulle, Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Elysée, 20 septembre 1962, cité dans *Discours et Messages*, l'Effort 1962-1965, Plon, 1970, p. 22.

(9) Georges POMPIDOU dans *Le Nœud Gordien*, Plon, 1974, p. 63.

(10) Valéry Giscard d'ESTAING dans *Démocratie française*, Fayard, 1976, p. 152.

(11) Voir l'entretien d'Edward HEATH avec K. HARRIS, *Observer*, 29 juin 1970 et surtout celui avec I. TRETOWAN, *The Listener*, 2 février 1962, de même que celui d'Harold WILSON dans cette même revue, 9 février 1967.

(12) Voir à cet égard la négation pleine de passion de Charles de Gaulle dans son entretien avec Michel DROIT dans *Discours et Messages*, op. cit., p. 458. L'entretien est passé à la télévision et à la radio le 15 décembre 1965.



Ainsi citons Valéry Giscard d'Estaing dans un entretien avec Jean-François Revel : « Nous avons toujours tendance à sous-estimer les résistances et les oppositions, d'ailleurs souvent légitimes. La France est un pays démocratique où le pouvoir est déjà très partagé. Entre l'exécutif et le législatif, entre l'exécutif et le judiciaire, entre l'Etat et les collectivités locales, entre l'Etat et les partenaires sociaux, entre les citoyens eux-mêmes. Chaque citoyen français, sans qu'il s'en rende compte, dispose de beaucoup plus de pouvoir de décision que la plupart des citoyens de la planète » (13).

### La solitude de la décision.

Cependant, malgré le jeu des principes de la démocratie libérale, on ne peut échapper à la réalité politique. Le fondement du Pouvoir réside dans la décision et la décision est solitaire (14). Elle ne peut être partagée ou atténuée par un système collégial. L'ultime décision revient au Président de la République et au Premier Ministre britannique et c'est cela qui compte. En cas de crise, ce sont eux et eux seuls qui prennent la décision. Ceci leur confère un immense pouvoir.

En ce sens, le régime politique français et le régime politique britannique se caractérisent par leur ressemblance dans l'unité du Pouvoir.

Cette unité tient à une évolution continue dépassant les bouleversements institutionnels. La France, par tempérament, agit par cassures en donnant à ces cassures le nom de Révolutions ; révolutions qui en fait n'en sont pas. La Grande-Bretagne évolue dans la pondération apparente, procédant à des ruptures profondes sous un immobilisme apparent. Finalement, le Pouvoir demeure par delà les mouvements cycliques et ce Pouvoir est unique.

En effet, en France et en Grande-Bretagne, il est nécessaire de tenir compte de la réalité et non des textes ou de l'apparence. Georges Vedel parlant des constitutions françaises qui se succèdent de façon régulière

---

(13) Valéry Giscard d'Estaing, entretien accordé à Jean-François REVEL dans *l'Express*, 17 mai 1980.

(14) Sur le processus de décision, consulter « L'Entourage » et de Gaulle, Plon, 1979, publié sous la direction de l'*Institut Charles de Gaulle* (présenté par Gilbert Pilleul) ; noter la remarque de Jean Charlot, elle est significative : « Le Général de Gaulle décidait et quand il décidait, il tranchait », p. 267. Cette réflexion ne pourrait-elle pas s'appliquer aussi à G. Pompidou et V. Giscard d'Estaing ? ou à Macmillan, H. Wilson, E. Heath, J. Callaghan ou M. Thatcher ? Pour la Grande-Bretagne, selon H. Wilson, c'est H. Macmillan qui a eu le plus de pouvoir de tous les Premiers Ministres britanniques. H. WILSON dans *The Governance of Britain*, *op. cit.*, p. 24, Sur les mécanismes internes du Gouvernement britannique, voir pp. 103-134.

nous dit qu'elles « évoquent l'image d'une instabilité politique redoutable, celle d'un peuple girouette. Mais (...) l'on tient mal compte d'un trait du tempérament français qui est de changer plus facilement de textes et de gouvernements que de pouvoir et d'habitudes. A l'encontre des Anglais qui font des révolutions sans le dire, sans déranger leurs textes ni même leur rituel, les Français adorent changer l'étiquette du flacon sans changer de breuvage. Ainsi, nos mutations constitutionnelles doivent-elles être exactement jugées dans leur réalité concrète et non sur les apparences » (15).

Quels que soient les mécanismes du jeu institutionnel, on ne peut échapper à ceux de la réalité politique. Le Pouvoir, même tempéré au gré du temps et des lois, ne se partage pas.

### La fonction honorifique et la fonction effective du pouvoir.

Il y a malgré tout une différence entre le Pouvoir en France et le Pouvoir en Grande-Bretagne ; Walter Bagehot nous aide à la comprendre. En précurseur, il a proposé, il y a un siècle, de faire la distinction entre la fonction honorifique des Constitutions et leur fonction effective (16). Cette dualité complémentaire nous permet de comprendre pourquoi le Chef de l'Etat français, en tout cas sous la V<sup>e</sup> République, a plus de poids et de rayonnement au niveau de la vie internationale que le Premier Ministre britannique. Cela aura une incidence très nette sur la place et le rôle de la France et de la Grande-Bretagne dans le monde. L'établissement de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République consacre la confusion et la fusion entre la fonction honorifique et la fonction effective du Pouvoir. Le Chef de l'Etat réunit les attributs de l'apparat et de la décision.

Ces deux fonctions sont en Grande-Bretagne séparées. L'aspect théâtral et la révérence inconditionnelle de la Nation britannique repose sur la Monarchie (17). Certains observateurs, rares en Grande-Bretagne, malgré quelques articles de presse et les protestations publiques touchant à la liste royale, prétendent qu'à l'âge du nucléaire, la fonction royale est inutile. Ils oublient de considérer deux facteurs fondamentaux : la Monarchie assure la permanence de l'Etat dans un monde troublé. Par delà tou-

(15) G. VEDEL, *Les bases historiques et sociologiques de la vie politique française, Travaux et Conférences de la Faculté de Droit, IX*, Université Libre de Bruxelles, 1962, p. 6.

(16) W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 61.

(17) Il suffit de consulter le sondage réalisé par *Opinion Research and Communications*, publié dans le *Times*, 10 septembre 1980. En outre, parmi la classe politique, seul le député travailliste William Hamilton se déclare ouvertement « républicain ».

tes les controverses politiques, les déchirures qui peuvent secouer un peuple, le Monarque est l'ultime recours en cas de drame. Ensuite, c'est vers la Monarchie que se tournent le respect et la révérence de la Nation. C'est une révérence entière et non conflictuelle, non attachée à un coupleur politique.

Mais ce qui pourrait être en cas de crise une soupape de sécurité pouvant assurer la pérennité de l'Etat est en temps de paix ou de facilité une faiblesse. En effet, l'intégration de la fonction honorifique et de la fonction effective confère au Président de la V<sup>e</sup> République une notoriété qui est déniée au Premier Ministre, car la fonction d'apparat est distincte de la fonction d'utilité (18). La dispersion des deux fonctions, même si la décision est unique, se trouve être un élément de faiblesse dans un Etat en situation de paix civile ou internationale.

### La dimension humaine.

Cette analyse sur le lieu du Pouvoir ne peut évincer une réflexion sur la composante humaine. En effet, la personnalisation accrue du Pouvoir étant devenue une variable essentielle de l'étude du mécanisme de l'Etat (19), il est indispensable d'associer à toute analyse fonctionnelle sur le Pouvoir une considération sur la personnalité de celui ou celle qui détient ce Pouvoir. Et même si « c'est presque un truisme de dire que le pouvoir attaché à la fonction de Premier Ministre est en relation directe avec la personnalité du Premier Ministre » (20) (Cette remarque de F. G. Marx est faite à propos du régime politique britannique, mais on pour-

(18) La fonction d'apparat et ses attributs matériels se concentre en France sur le Président de la République. Par exemple, sa résidence parisienne, l'Elysée, est un palais imposant. La demeure du Premier Ministre britannique n'est pas, comme l'a décrit André Fontaine, la « modeste résidence de briques noires du 10 Downing Street », A. FONTAINE, M. CALLAGHAN, *La France et l'Europe*, dans *Le Monde*, 17 juin 1976. La façade est trompeuse. Les pièces spacieuses, meublées avec des meubles Adam ou Chippendale, les murs tapissés de tableaux de maîtres (Gainsborough, Turner, Corot - pour ne citer que ceux-là) donnent à cette « modeste résidence » une certaine majesté. Mais la remarque d'André Fontaine est intéressante. Elle démontre que pour le monde extérieur, le 10 Downing Street et sa façade de briques peu esthétiques, n'est vraiment qu'une petite maison. La dispersion de la fonction d'apparat entre une Monarchie ayant le monopole des Palais et un exécutif réduit à un environnement apparemment simple est un facteur non négligeable.

(19) Cf M. DUVERGER, la VI<sup>e</sup> République et le Régime Présidentiel, *op. cit.*, p. 34.

(20) F.G. MARX, *op. cit.*, p. 35, l'association fonction / personnalité fait d'ailleurs l'objet de l'insistance de nombreux observateurs. Ainsi, le rôle de la personnalité du Premier Ministre britannique et son influence sur le pouvoir qu'il détient de sa fonction est souligné par Ivor JENNINGS dans *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 1963, troisième édition, p. 173. Voir également A.H. BROWN, *Prime Ministerial Power in Public Law*, Printemps et Eté 1968, pp. 43-49.

rait également émettre la même relation entre la fonction du Président de la République et la personnalité de celui qui détient cette fonction), l'association fonction/personnalité, ou plutôt l'interaction des deux, constitue un préalable au discours et à l'action. Dès lors, accompagnant une définition sur le lieu du Pouvoir, l'essentiel serait d'aboutir à une typologie des personnalités (21) qui comprendrait, en tous les cas, non seulement un ensemble de facteurs objectifs (origine sociale, éducation, fonctions remplies dans le courant de la carrière) ou subjectifs (tempérament, allure physique) mais aussi ce qui découle de l'exigence de ce que R. G. Schwartzberg intitule l'Etat spectacle : « ce qui compte, c'est la production de mystère et de symbole. Même sans rapport exact avec la réalité, le mythe se suffit à lui-même » (22), car l'univers des mythes et des symboles côtoie la réalité politique et même s'y imbrique. Le crédit que l'on accordera à la France ou à la Grande-Bretagne tiendra autant aux qualités personnelles de celui ou celle qui détient les mêmes rênes de la décision (et à leur habileté à faire passer l'image qu'ils ou elles veulent donner d'eux-mêmes) qu'aux actes perpétrés dans le cadre d'un programme gouvernemental.

En conséquence, en France comme en Grande-Bretagne, la nature du centre de décision, puis l'image, le discours et l'action des détenteurs de ce centre, s'allieront pour former la fonction charismatique, c'est-à-dire l'apothéose du rayonnement personnel et de l'envergure politique. L'influence des deux Nations dans le monde, leur rôle, leur place dans les affaires internationales en dépendront largement : « Les Présidents et les Premiers Ministres sans charisme, nous dit M. Duverger, sont moins soutenus par leurs opinions publiques nationales et moins connus des opinions publiques étrangères. Ils impressionnent moins leurs adversaires, intérieurs ou extérieurs. Cela diminue leur emprise sur la politique et la diplomatie. L'influence du prestige n'est pas mesurable, mais elle est certaine. « Les peuples qui n'ont pas de légende sont condamnés à mourir de

---

(21) Les propositions de typologie ne manquent pas. On pourra consulter celle de l'équipe de Princeton, fondée sur les qualités intrinsèques et utilitaires des gouvernants : « le médiateur », « l'innovateur », « le traditionaliste », « le fidèle », « l'avidé de pouvoir », « le fonctionnaire de carrière » ; R.C. SNYDEN, H.W. BRUCK et B. SAPIN, *Decision making as an approach to the study of International Relations*, Foreign Policy Analysis Series No. 3, Princeton University, 1954, notamment p. 114. De même, il est intéressant de se référer à la typologie présentée par R.G. SCHWARTZENBERG dans *l'Etat Spectacle*, Flammarion, 1977, qui met en exergue l'aspect théâtral : « le héros », « l'homme ordinaire », « le leader de charme », « le père de la Nation », « la Prima Donna ». « Adaptés à tel ou tel moment de la conjoncture et de la psychologie collective, ces divers emplois se succèdent et leurs titulaires connaissent une rotation à la tête de l'Etat ou des Gouvernements ». Cf notamment pp. 17-18.

(22) R.G. SCHWARTZENBERG, *ibid.*, p. 13.

froid » dit le poète. Les monarques républicains qui ne suscitent pas de légende sont condamnés à vivre dans la grisaille... » (23).

En conclusion, il nous semble que les postulats posés (l'élection directe en tant qu'origine populaire du Pouvoir ; l'élément de solitude dans l'ultime décision ; l'intégration ou la dispersion des fonctions d'honneur ou d'efficacité ; enfin, la dimension humaine) constituent les éléments essentiels permettant une définition de la nature du Pouvoir en France et en Grande-Bretagne.

**Summary : The notion of power in France and in Britain.**

*This article stems from the assumption that power lies with the President of the Republic in France and with the Prime Minister in Britain.*

*The source of this power rests in the process of direct election to the highest position in the decision making apparatus.*

*As a consequence, emphasis is made on the solitary nature of decision making ; explains the differences between the « dignified » and « efficient » parts of the Constitutions ; and encompasses the human factors which form part of any assessment of the notion of power.*

---

(23) M. Duverger dans la Monarchie Républicaine, *op. cit.*, p. 276. Sur la fonction charismatique, cf pp. 273-279 et R.G. SCHWARTZENBERG, *op. cit.*, pp. 22-23. Pour un point de vue différent, cf Michel PONIATOWSKI, *Cartes sur Tables*, Fayard, 1972, pp. 296-299. Ce dernier ne croit pas à l'existence, ou même à l'utilité, du chef charismatique, mais estime au contraire que les dirigeants des Etats modernes doivent être de « bons gestionnaires » ; opinion violemment contestée par Georges Pompidou dans le Nœud Gordien, *op. cit.*, pp. 202-203. Les propos de G. Pompidou ont assez de saveur pour être rapportés : « ... la République ne doit pas être la République des ingénieurs, des technocrates, ni même des savants. Je soutiendrais volontiers qu'exiger des dirigeants du pays qu'ils sortent de l'ENA ou Polytechnique est une attitude réactionnaire qui correspond exactement à l'attitude du pouvoir royal à la fin de l'Ancien Régime exigeant des officiers un certain nombre de quartiers de noblesse. La République doit être celle des « politiques » au sens vrai du terme, de ceux pour qui les problèmes humains l'emportent sur tous les autres, ceux qui ont de ces problèmes une connaissance concrète, née du contact avec les hommes, non d'une analyse abstraite ou pseudo-scientifique de l'homme. C'est en fréquentant les hommes, en mesurant leurs difficultés, leur souffrance, leurs désirs et leurs besoins immédiats, tels qu'ils les ressentent ou tels parfois qu'il faut leur apprendre à les discerner qu'on se rend capable de gouverner, c'est-à-dire effectivement d'assurer à un peuple le maximum de bonheur compatible avec les possibilités nationales et la conjoncture extérieure. L'époque n'est plus à Louis XIV dans son palais de Versailles, au milieu de ses grands, mais rien n'y ressemblerait davantage qu'un Grand ordinateur dirigeant de la salle de commande électronique le conditionnement des hommes ».





# Government formation and policy formulation

## *Patterns in Belgium and the Netherlands*

---

by Robert L. PETERSON,  
Associate Professor at the University of Tennessee,

Martine DE RIDDER,  
Assistant Professor at the University of Oklahoma,

J.D. HOBBS  
Graduate Student at the University of Pennsylvania,

and E.F. McCLELLAN  
Assistant Professor at Elizabethtown College.



### Introduction.

The extensive literature on coalition formation, and in particular the formation of government coalitions, has tended to focus first on the number of parties in the coalition (size) and second on the ideological orientation of the parties in the coalition (composition) (1). This focus has made it possible to develop a number of well known propositions at a high level of abstraction which have been subjected to a substantial amount of empirical testing. The emphasis on size and composition coupled with the decision to operate at a high level of abstraction, however, cause much of coalition theory to be of limited use as a guide to understanding ongoing government formation processes. For example, assumptions drawn from game theory which are commonly used in coalition theory are, by their very nature, not designed to provide insight into the conditions that cause some government formations to require months of negotiations. Further, coalition theory is not generally oriented

---

(1) We would like to thank Galen Irwin and Rudy Andeweg of the University of Leiden who most generously helped us with information on the Dutch government formation in 1977.

toward an examination of the inter-relationship between government formation and the development of policy. Those studies which do suggest that the examination of this relationship could be profitable are for the most part limited to a study of general ideological orientations rather than more specific policy proposals.

The purpose of this paper is to explore two possibilities: 1° that an explanation of government formations as a form of coalition formation requires increased attention to bargaining among various types of actors over a variety of policy issues and 2° that, at least in certain polities, policy is in some fairly specific way, the result of government formation processes. We will outline a schema to examine and articulate the mechanisms which link government formation and policy formulation. This study is limited to recent government formations in two countries, Belgium and the Netherlands, and disaggregates the government formation process into three relatively distinct stages in which specific functions are performed. These stages involve, first, the (self) selection of participants in the bargaining process, second, the negotiation of the governmental agreement, and, third, the allocation of portfolios. This paper is divided into four parts: 1° a further discussion of basic theoretical problems, 2° a general overview of the governmental formation process, 3° a more detailed presentation of the government formation process which includes a schema for its analysis and which is illustrated with examples from three government formations and 4° a few concluding comments.

### **Theoretical problems.**

In part, the theoretical problems addressed in this paper arise from an attempt to understand specific phenomena in the political life of Belgium and the Netherlands. Both countries have experienced highly protracted government formations, and in both countries the negotiations and agreements associated with government formations have dealt with highly specific legislative issues. Of the cases studied here, the Martens government in Belgium took almost six months to be formed, and the Van Agt government in the Netherlands took seven months. In both of these two cases, the bulk of the time was given over to the preparation and discussion of proposals for action on specific issues. The two government formations in Belgium studied here produced highly detailed agreements with regard to the process of regionalization. And the Van Agt government negotiations in the Netherlands focussed, *inter alia*, on the specific details of profit sharing legislation. To study these



phenomena it is necessary to expand on existing coalition theory and to modify commonly used assumptions. These phenomena suggest that the process of government formation can usefully be examined as an arena — in the sense of a patterned, structured form of interaction not limited to the framework of a formal institution — for dealing with certain issues, that government formation does have an effect on policy and that policy negotiations do have an effect on coalition formation (2).

As was indicated above, there are suggestions in the literature on coalition formation that links between coalition formation and policy formation exist. For example, Browne argues that if the key determinant of decisions on the size and composition of coalitions is the desire to maximize payoffs, then one is faced with a major problem of evaluating what the nature of payoffs for the various actors is. After noting the difficulties of such an evaluation he concludes « that in most political coalition games there is no payoff waiting to be divided. Instead, payoffs are those proposals (or resources allocations to proposals) which are agreed upon by coalition members once a coalition has formed » (3). A similar position is presented by Budge and Herman when they argue the need « to incorporate the substantive considerations that politicians do consciously use when they form governments » (4). Clearly, both of these studies, as well as others, point in the direction of examining links between coalition formation and policy. To understand the problems of following up on these suggestions it is necessary to go a little more deeply into some of the basic elements of coalition theory and to see where a different set of basic assumptions would lead.

Two key assumptions of most coalition studies need to be called into question. First, coalition theory is generally stated in terms of abstract actors who are assumed to be directly translatable into political parties acting as single units. This is the problem of the monolithic actor. Second, coalition decisions are assumed to be made on the basis of a relatively clear and stable set of payoffs which for most scholars appear to exist prior to and apart from any negotiations. This is the problem

---

(2) It should be noted that semi-formal bargaining outside governmental institutions has been used to deal with a variety of major issues in Belgium. See J. MEYNAUD, J. LADRIERE and F. PERIN, *La décision politique en Belgique* (Paris : Armand Colin, 1965), Part II, Chapter 2 ; and T. LUYKX, *Politieke Geschiedenis van België* (Amsterdam/Brussels : Elsevier, 1968), pp. 435-441.

(3) E. BROWNE, « Coalition Theories : A Logical and Empirical Critique », *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, Vol. 4, N° 3, 1973, page 73.

(4) I. BUDGE and V. HERMAN, « Coalitions and Government Formation : An Empirically Relevant Theory », *British Journal of Political Science*, Vol. 8, 1978, p. 459.

of value maximization. Both of these assumptions add elegance to coalition theory, but, we will argue, they are an impediment to a study of the interrelationship between government formation and policy formulation.

In its abstract form coalition theory refers simply to actors, with the clear assumption that they are unitary. This assumption is an intentional simplification, the utility of which is subject to serious question even if one is talking about individuals and especially if one is talking about aggregates — parties or other organizations. At one level it might appear the most basic of common sense to consider individuals as unitary actors. Yet, concepts such as roles and cross pressures are also basic to politics (5). The individual has his own self concept and ambitions to provide a basis for action, plus roles as party leader, faction leader, interest group representative, regional representative, elected official, etc. These roles create a web of relationships and a complex structure of motivation. A party leader trying to form a government must balance his desire to become prime minister, to hold his party factions together, to satisfy various sets of voters and to attain certain policy goals. To ignore this diversity of orientations and the ambiguity associated with the individual actor is to deny the effect of these roles. When one is talking about an actor composed of an aggregate of individuals and units, the assumption of a monolithic actor becomes even more questionable. Obviously parties are composed of individuals and sub-groupings; they have various internal decision making structures which influence positions presented in the name of the aggregate. It has nonetheless been assumed that parties can be treated as single actors in government formations. For example, Budge and Herman argue that because « factions are all usually committed to serve broad objectives » and « most parties... maintain a high degree of parliamentary cohesion... treating them as single actors represented by their spokesmen does not unduly distort reality » (6). Perhaps this argument applies when one is talking about actions within parliament [although even then this position is subject to objections (7)], but when one is looking at the process of forming a coalition and *negotiating the agreement upon which the coalition is based* this assumption creates crucially important distortions. Briefly, it emphasizes what Leiserson refers to as the « static » nature

---

(5) Cf. A. GEORGE, *Presidential Decision-making in Foreign Policy* (Boulder : Westview, 1980), p. 3.

(6) BUDGE and HERMAN, *op. cit.*, p. 460.

(7) Cf. K. WALTZ, *Theory of International Politics* (Reading : Addison-Wesley, 1979), pp. 84-84.

of coalition theory (8) by drawing attention away from the evolution of party positions on specific issues in a dynamic, changing situation and from the interaction between intra and inter party negotiations. It minimizes the diversity of pressures on party leaders and their problems in managing the party. In this sense, it fails to emphasize the need of party leaders to mobilize support within the party and the possibility that outcomes will be reevaluated in terms of their effect on mobilization. And it deemphasizes the degree of overlap among parties and the fact that distances among them can vary with issues.

The assumption of monolithic actors is also a necessary condition for the second assumption to be explored here : value maximization or optimization. In one form or another coalition theory tends to assume that the unitary actors can, with reasonable accuracy, discern outcomes, rank them in order of preference and make their decision on participating in a coalition on the basis of their chances of optimizing the payoff (9). For example, Leiserson says, « as long as human action is understood in terms of purpose, then any outcome which actors consciously bring about must be able to be ranked in their scales of preference » (10). This proposition has a certain tautological force. If you assume that action is purposive, then the action selected must have been preferred over those possibilities not selected. However, the development of an agreement to govern involves a series of issues, each of which has many dimensions and all of which have to be put together in a complex package. In such a case, value maximization seems to require either that all possible combinations of elements be discerned and ranked beforehand, which is simply impossible, or that there be a single value dimension running through all relevant issues. There is an absolutely massive literature from psychology, public administration, foreign policy studies, etc. on the limited ability of people to optimize values. Studies by Simon, Verba, Allison, Halperin, and Braybrooke and Lindblom, among others, come immediately to mind. For a survey of this literature the reader can turn to Janis and Mann's impressive study of decision making (11). A simple way to suggest the nature of the problem is to consider the concept of « value complexity » which George defines as « the presence of multiple, competing values and interests that are imbedded

---

(8) S. GROENNINGS, E. KELLEY and M. LEISERSON, eds., *The Study of Coalition Behavior* (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1970), p. 271.

(9) For a clear statement of this position in terms of the game theory that commonly underlies coalition theory see A. RAPOPORT, *Two-Person Game Theory* (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1969), p. 17.

(10) GROENNINGS *et al.*, *op. cit.*, p. 271.

(11) I. JANIS and L. MANN, *Decision Making* (New York : The Free Press, 1977).

in a single issue ». He goes on to say, « When this is the case, it is difficult, if not impossible, for the decision maker to formulate a single yardstick that encompasses and aggregates all the competing values and interests. Lacking a single criterion of utility, the decision maker may experience great difficulty judging which course of action is « best » on an overall basis » (12). Now, when talking about the development of an agreement to form a government, at least in the cases at hand, we are not talking about the value complexity of a single issue, but about a package composed of positions on a variety of issues. This package is put together in a dynamic negotiating process in which positions and perceptions evolve. Thus rather than an assumption of value maximization based on an ability to rank outcomes a priori (a posteriori rankings would seem to make nonsense of value maximization), we assume that issues, rewards and costs are multidimensional, and the process of producing a coalition requires interaction among and within parties and other groups as an issue specific consensus is mapped, discovered, and created. This assumption implies multi-lateral bargaining that takes place in a variety of inter-related arenas and is conducted by actors who are affected by past experience and who must take into account the implications of their present actions for future coalitions and policy.

Both the assumption of the monolithic actor and the assumption of value maximization are retained in the various attempts that have been made to give greater emphasis to the effects of policy preferences on coalition formation by focussing on some concept of policy distance. In Browne's words, « if policy distance between partners is minimized, *whatever allocation is made* is more likely to satisfy the preferences of any given partner, and thereby maximize his payoff, than would be true if policy distance were not minimized » (13). Similarly, De Swaan, in terms of what he refers to as closed minimum range theory, attempts to determine the acceptability of coalition partners by ranking parties along a single socio-economic scale which requires that parties be treated as monolithic (14). Two difficulties in regard to such an approach are immediately evident when one looks at specific parties. First, in Belgium the range of orientations within parties such as the two Christian social parties and the two socialist parties, on the one hand, is so great that variation within them is at least equal to variation among them ; and on the other hand, parties like the Front Démocratique des

---

(12) GEORGE, *op. cit.*, p. 26.

(13) BROWNE, *op. cit.*, pp. 76-77.

(14) A. DE SWAAN, *Coalition Theories and Cabinet Formation* (San Francisco : Jossey Bass, 1973), chapters 5 and 6.

Francophones and the Rassemblement Wallon have core interests which are not readily expressed on a socio-economic scale. Second, even if one assumes that the party as a whole can be placed at a single point on a continuum, the bargaining that leads to an agreement to govern is about a series of more or less specific issues which, as we have argued, do not fall along a single dimension.

One last aspect of coalition theory needs to be touched upon here. In commenting on some of the policy distance literature mentioned above, Laver discusses the relative impact of « ideological aspects » of coalition formation (policy distance) compared to size considerations (simple value maximization) (15). In this context he states, « If politicians have long time-horizons, however, coalition policy may well be the most important factor that they take into consideration » (16). He further adds that under such circumstances « the formation of a coalition's policies marks the start of the following election campaign... » (17). Laver's point about time horizons suggests that, in addition to modifying the standard assumptions about monolithic actors and value maximization, we need to add an assumption. Stated simply it is that the process of government formation is interactive. One of the points that we will be expanding on below is that government formation is the transfer of the treatment of an issue from administrative and legislative decision making arenas to an interparty and intergroup arena. Issues which have proved insoluble within the government, within the parliament and/or through interaction between them lead to the collapse of the incumbent coalition and are the subject of bargaining in the formation of a new coalition. Once the new coalition is formed on the basis of these (and other) issues, they are returned to administrative and parliamentary arenas for further action, and the process continues. With this kind of interaction between — or merging of — policy formulation and government formation, the conditions that Laver refers to appear to exist, although not in terms of the purely electoral considerations that he suggests. Thus policy is the basis for coalition, and coalition is the basis for policy.

The assumptions of monolithic actors and value maximization require a high level of abstraction. We have tried to indicate the problems associated with these assumptions. If our arguments about these assumptions

---

(15) M. LAVER, *The Politics of Private Desires* (Harmondsworth : Penguin, 1981), pp. 151-152. Note that in this context Laver appears to use the terms policy and ideology interchangeably.

(16) *Ibid.*

(17) *Ibid.*

hold, then one is pushed to the conclusion that the relationships between policy formulation and government formation must be examined at a lower level of abstraction — that categories must be used which are closer to specific, concrete circumstances. We need categories that will allow us to operate at the lowest level of abstraction that will still permit a degree of comparison. In sum what we need is a schema which will make it possible to compare case studies as an essential step toward developing theory.

### Overview of the government formation process.

Where does all this leave us? We have been trying to introduce the reader to our study by suggesting the theoretical concerns that have served as points of departure. The general outline of our assumptions and the phenomena we wish to study is as follows. We are looking at events that occurred in Belgium and the Netherlands during a certain time period. The question of the generality of the phenomena is left totally open. These states are multi-party, European parliamentary democracies in which no party has a consistent majority and in which it has been possible to form postelection coalition governments not totally determined by the electoral outcome. Whether similar phenomena can be found in other countries of this kind or, *mutatis mutandis*, in other kinds of polities is left open. While recognizing that masses and elites influence each other, we are assuming that an important degree political conflict in these countries originates, exists and is dealt with at the elite level. Part of the process for articulating this conflict and dealing with it is to be found in the government formation process which may be referred to as an arena. This arena is a policy arena which is affected by problems of government maintenance and the conditions associated with the fall of the preceding government and which affects policy making within the new government, the maintenance of that government and the passage of legislation during its existence. Note that in the cases studied the government does not fall because of a loss of legislative confidence as such, but as the result, at least in part, of the collapse of a minimal level of consensus among or within the government parties. This collapse of consensus may focus on a specific issue or it may involve a much broader deterioration of agreement for which a specific issue may be the symbol or the excuse. And it may be associated with various changes within political parties.

The government formation process and its policy results involve complex linkages among the government as a whole, individual members of

the government, party institutions, the party base, parliament as a whole, individual members of parliament, etc. When an individual negotiates in this process he may be acting in his own right and as the leader of a party faction and as a leader of the whole party. His actions may influence and be influenced by other direct and indirect participants in the negotiations. It is this web of relationships that coalition theories have tended to ignore and that makes a study of the elaboration or mapping of a consensus through government formation so difficult. The consensus is expressed in the formation of a government and in the agreement to govern, but it involves various degrees of agreement across a broad range of actors with differing goals and resources. The consensus may be very abstract and symbolic or very specific. It may be understood in a variety of ways or, to put it more clearly, there may be agreement on a basic document, but each of those agreeing may have his own interpretations and mental reservations.

The policy effects of a government formation may vary to include setting the terms of future debate through the creation of a reference document, setting an agenda — either positive (items to be dealt with) or negative (items to be avoided) —, establishing deadlines, establishing the general limits of alternatives to be considered or actually drafting legislation. To the degree that such a process is involved in the development of policy, it is of questionable value to ask whether legislation originates in the government or the parliament. Such a question implies that these institutions have clear boundaries. We are more interested in a pattern of interaction that includes formal and informal party conferences and negotiations.

On the basis of our case studies we perceive the government formation process to consist of three stages preceded by a pre-formation stage and followed by a post-formation stage. The term stages is used with some hesitation because it suggests a more orderly sequence than may be the case. The boundaries between the stages are not always clear; a deadlock in the second or third stage may cause a shift back to an earlier stage; and some elements of all stages may occur simultaneously. But because there is a sequential character to the process, we prefer « stages » to any alternative term. In brief, the first stage involves the selection of the actors who will participate directly in the formation of a government. This includes both the parties and individuals who will take part in the negotiations and corresponds roughly to the period when the *informateur* in Belgium and the Netherlands is making his



assessment of the situation (18). Note that the participants largely select themselves and each other through their decisions about the potential benefits of participation in the government and about acceptable potential partners in the government. During this stage there may be public discussions of the general orientation of the future government.

In the second stage there is a shift from determining who is to participate to negotiations about the substance of policy. It is in this period that the agreement to govern is hammered out as negotiators discuss key policies to be pursued by the new government. In this stage issues may be dealt with sequentially or simultaneously; technical and general political aspects of policies may be dealt with separately or at the same time; and different sets of negotiators may deal with different aspects of issues. Discussions take place not only among parties, but within parties and between parties and other types of organizations. These discussions may also take into account decisions to be made during the third stage which consists of the distribution of governmental seats among the governing parties and the assignment of individuals to these seats.

A pre- and post-formation stage precede and follow these three stages. The pre-formation stage consists of the circumstances immediately leading to the fall of the government. This provides the general context for the actual government formation. The post-formation stage covers the consequences of the government formation and any implementation or failure of implementation of agreements reached during stage two. In this sense the post-formation stage of one government begins to merge with the pre-formation stage of another government as the iterative process continues.

The theoretical importance of these stages and of the functions performed in them should be emphasized. The formation of a coalition is not a simple and discrete act, but rather a series of decisions. The decisions in each stage may involve different actors. The payoffs and perceptions of payoffs can change with each stage. Further, each stage of the coalition formation has different implications for policy formulation as agendas are established, term of reference are articulated, alternatives are outlined and general responsibilities for further legislative and administrative action are assigned.

The cases on which our analysis is based are the formation of the Van Agt government in the Netherlands between March and December

---

(18) See G. WEIL, *The Benelux Nations* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970), pp. 129 and 159; and R. ANDEWEG, T. van der TAK and K. DITTRICH, « Government Formation in the Netherlands », in R. GRIFFITHS, *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945* (The Hague: Nijhoff, 1980).



1977 and the formations of the Tindemans and Martens governments in Belgium between May and June 1977 and between October 1978 and April 1979 (19). A few general comments about the cases can be made at this point.

The Dutch case was highly protracted. It dealt with issues that, relative to the Belgian cases, were narrowly defined and involved highly specific negotiations. One can argue that the discussions concerned what to do about issues that were already defined rather than how issues should be defined. The two Belgian cases present a contrast. The first was relatively brief and appeared to resolve very broad issues through the creation of a highly detailed agreement among the parties to the negotiations. During the short life of the Tindemans government, which this formation created, legal and political questions arose about the implications of this agreement and doubts were expressed about the good faith of the prime minister. This led to the formation of the Martens government resulting from a new round of negotiations on the same issues. The second formation took much more time and was less orderly than the first. To a certain degree it involved problems of general orientation and was complicated by mistrust that developed in the Tindemans government.

### The government formation process.

Our general goal is to find a way to describe the government formation process so as to facilitate comparison and the examination of effects of the process on policy. To this end we need to develop categories for the components of the process. The procedure followed here is to outline the categories in terms of the three stages of the process. Examples from the cases studied will be used to illustrate the categories and suggest possible variation within them. We shall discuss the pre- and post-formation stages without an elaboration of the categories.

Broadly speaking the categories fall into three sets. First there are contextual components. We are thinking of such things as procedures and practices, time considerations and environmental pressures. The

---

(19) Information on the cases studied here comes from a variety of public sources. Sources for the Dutch case include : ANDEWEG, van der TAK and DITTRICH, *op. cit.* ; R. ANDEWEG, K. DITTRICH and T. van der TAK *Kabinetsformatie 1977* (Leiden : Vakgroep Politieke Wetenschappen, 1978); and various articles from *Elseviers Magazine*, *NRC Handelsblad*, *The Economist* and *The London Times*. The two Belgian cases are based largely on J. BRASSINE and X. MABILLE, « La crise politique d'octobre 1978 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 817 and 819, 1978 ; J. BRASSINE, « Les 99 jours de crise communautaire », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 847-850, 1979 ; and various articles in *Le Soir* and *La Libre Belgique*.

second set of components may be roughly labeled relational. These include the actors, their characteristics as groups or individuals, the nature of their involvement in the process, their resources and their perceptions of issues and each other. Finally there are outcome components. These relate both to the outcome of the bargaining process — the kind of agreement that is produced —, and to the outcome of the agreement — the apparent effects of the agreement. Here we need to be concerned with substantive outcomes in terms of specific issues and with the general nature of the product produced in terms of its specificity and procedural effects.

*The pre-formation stage.*

The government formation process begins with the fall of the government. The circumstances leading up to the fall affect the process. Two questions arise at this point: what causes a government to fall and how do the conditions of the government collapse affect the formation process? In the cases studied here the collapse of the government results from what are perceived to be irreconcilable differences on some issues or set of issues among the members of the government. The result of this is that either the members of the government as a group decide that they can no longer work together or individual members whose participation is essential withdraw from the government. A full explanation of why such a situation develops requires an analysis of the causes of party and individual policy preferences and of the degree of overlap or convergence of these preferences. For our analysis it is sufficient to look at more proximate causes. In the Dutch case there had been an accumulation of differences on several issues which was brought to a head by the approaching elections. In the first Belgian case governmental members of the smallest party were faced with responsibility costs as pressure on them from party leaders outside the government increased. They were caught between the coalition and their own party and by withdrawing forced the fall of the government. The second Belgian case is the most complex. The actual collapse came with the resignation of Prime Minister Leo Tindemans. This occurred in the context of conflict both within and among the government parties. Tindemans said that he was responding to criticism from other parties in the coalition who were disturbed by Tindemans' responses to the Council of State's interpretation of proposed regional legislation, legislation which had grown out of the party conferences that produced the Egmont and Stuyvenberg agreements. That there was conflict within the parties is suggested by the leadership changes in Tindemans' party (CVP) that occurred after the fall of the government and by the

changes in the socialist party. Before the government fell the French and Flemish socialist parties had been loosely tied together in a common structure. They subsequently split into two separate entities.

The second question, concerning the effects of the collapse on the government formation process, brings us closer to the process itself. It is in this sense that the pre-formation stage provides part of the context of subsequent steps. It is important to recall here that we are thinking of government formation as part of a continuous, iterative process with cumulative policy effects. With the fall of the government, issues are transferred from one arena of policy making to another. Thus the pre-formation stage, in activating this new arena, has three kinds of effects.

1. It sets the agenda for the government formation process. The issues central to the fall of the government become issues to be dealt with through government formation. In the two Belgian cases they were regional and socio-economic issues, and in the Netherlands, land reform, excess profits, abortion, etc. Although this constitutes an agenda for what follows, it does not determine the outcome nor the degree to which a specific issue is pursued. For example, land reform, the issue on which the Dutch government fell, was not pursued as actively as the others in the coalition process. This stresses the cumulative nature of the process. Agenda setting does not determine the decision, but it does determine the topics on which decisions will be made (20).

2. The pre-formation stage mobilizes actors. This includes actors of all kinds: government, non-government, individual-organizational, parties as actors and parties as arenas, etc.

3. It orients actors toward issues and each other. This is particularly noticeable in the second Belgian case where the circumstances of the fall of the government created an atmosphere of mistrust and uncertainty that had to be dealt with as the bargaining process proceeded.

Stage I: *the selection of participants.*

Definitionally Stage I begins with the fall of the government and continues until there is agreement on who is to participate in the negotiations on the agreement to govern. During this period the various parties both opt in and opt out of the process and indicate their willingness to govern with specific other parties. It is also during this

---

(20) On the general topic of agenda setting see for example J. ANDERSON, *Public Policy Making* (New York: Praeger, 1975), chapter 3.

stage that parliamentary elections take place. The effects of the elections are twofold.

1. The parties use the election campaign to indicate their general policy orientations and their preferences for governmental partners. This was particularly evident in the Dutch case where unsuccessful attempts were made to develop coalitions prior to the elections.

2. The elections have a substantial but not determining effect on the eventual government by distributing a major resource — parliamentary seats. Obviously this establishes what combinations of parties can constitute a majority.

In practice the termination point of Stage I is not always clear because of the possibility that negotiations may break down in the later two stages necessitating a return to Stage I. Thus in the Dutch case, PvdA-CDA negotiations collapsed in Stage III producing a return to Stage I and the beginning of CDA-VVD negotiations, and in the second Belgian case there was a continuing overlap between the first two stages.

#### *Contextual components.*

1. *Procedures and practices.* These include both formal, legally required procedures and generally accepted political practices. The basic pattern of formal procedures at this stage consists of royal consultations with party and parliamentary leaders, the designation of an informateur to examine coalition possibilities, further consultations between the informateur and party leaders, the designation of a formateur and final consultations leading to negotiations on the governmental agreement and the composition of the government. This can vary with the designation of a new informateur after the first declares failure, the designation of a new informateur after a formateur fails, or the designation of mediators. In the second Belgian case, for example, two informateurs, four formateurs and two mediators were designated before the process was completed. The activities of the informateurs and formateurs are accompanied by a variety of informal consultations between parties and within parties. The process provides a preliminary assessment of the compatibility of positions without in depth multi-lateral explorations. And it gives the parties an opportunity to sort out differences among individuals and factions as these differences relate to the possibility of governmental participation.

One other formal procedure appears in the cases studied here. The issues in Belgium implied constitutional revision. This requires a 2/3 majority of parliament, and thus created the need for a larger coalition than might otherwise have been necessary.

2. *Time considerations.* These relate both to the effects of deadlines and time elapsed in the process. None of the three cases involved deadlines in the first stage. It is only in the second Belgian case that time pressures were evident in Stage I. Here the delays in beginning actual negotiations became increasingly important as the various informateurs and formateurs failed.

3. *Environmental pressures.* It is always difficult to separate the environment in which the actors operate from the interactions of the actors themselves. For example, one could argue whether spontaneous expressions of public opinion through demonstrations constitute part of the environment or introduce the « public » as an ill-defined actor in the process. Keeping this cautionary note in mind, we are concerned with expressions of public concern which are not organized by any party or group, evidence of social disturbance (strikes or riots), the general state of the economy, any natural disturbance or shortages and external pressures coming from other governments.

In the Dutch case and the first Belgian case these pressures were relatively limited. There was general public concern in the Netherlands with the state of the economy. In Belgium after the fall of the first Tindemans government there was also a general concern with the economy and continuing low level activity relative to the community problem, but in neither case is there cause to argue that an intense level of environmental pressure was associated with Stage I. The second Belgian case is somewhat different due to demonstrations concerning the perennial problem of the languages to be used in certain linguistically mixed communities (the Fourons) and public puzzlement relating to the legal questions of constitutional revision. These conditions combined with time pressures to produce a growing sense of urgency and to raise public doubts about the effectiveness of political leaders and the seriousness of their intent. In none of the cases studied here is there any evidence of pressures from outside the country.

#### *Relational components.*

1. *Actors.* At this point we must recall our earlier comments about monolithic actors. There is the need for continuing sensitivity to the fact that a given physical person may be acting in his own right or as the manifestation of some institutional unit or both (21). The most

---

(21) For a largely hostile discussion of this with regard to one of the actors in the second Belgian case see P. DEBONGNIE, *Les amis de Paul Vanden Boeynants et leurs affaires* (Brussels: Editions Vie Ouvrière, 1974). See also H. DE BONDT, *De Kumulatie van Functies door de Belgische Parlementsleden* (Louvain: Centrum voor Politieke Studies, 1971).

obvious category of actor is the party as a whole represented by an individual or the proceedings of a party decision making body. But in addition to parties viewed in this way there are individuals, parliamentary party groups, labeled party factions, ad hoc groups within parties, instances of party decision making, party study groups and staffs, economic-social-cultural groups or organizations, governmental institutions and media organs — all of which may overlap in membership.

Because the major result of Stage I is an agreement among parties to engage in further negotiations, there is a particularly strong emphasis on parties as actors. However, there is the continuing problem of distinguishing between party positions and individual or faction positions. As is indicated above this makes role relationships rather complex, and the role of individuals becomes particularly important.

In addition to individuals and the parties, the other main actors in our cases appear to be the King and Queen, party leaders, leaders in the caretaker governments, parliamentary party groups, informateurs and mediators, parliamentary officials and the media. Their role ambiguity and overlap can be illustrated with a few examples. The King and Queen respectively operate in institutional roles. In this they are assisted by their staffs in a manner invisible to the public. The question arises as to whether they are simply a channel of communication among other actors or whether they have a more active third party role. One obtains the impression that through the appointment of mediators or by urging a particular formateur to keep trying they have a role of some substance, but this is not entirely clear. For example, Queen Juliana played a relatively active role in the Dutch government formation. In late August, after the second breakdown in negotiations, she named Gerhard Veringa mediator. The Queen gave Veringa a broader mandate than she had given Joop Den Uyl. She was highly visible in efforts to keep the process going and to form a viable government as soon as possible.

The Dutch case also provides an example of relations between parties and party leaders in an exchange between Andreas Van Agt and Den Uyl. Van Agt wrote : « You want to involve the D-66 from the very beginning in the government formation. That is apparently the wish of the parliamentary party in the House whose president you are. Our parliamentary party does not express that wish » (22). In this case, Van Agt presented himself as speaking for the party but also implied a party

---

(22) F. de LUGT, « PvdA and CDA : D'66 Rather Lost Than Won », *Elseviers Magazine*, June 18, 1977.

imposed constraint. Den Uyl responded that he had not received such a request from the parliamentary party, because « it would have been superfluous ». He implied that there was such unity in the party that consultation was unnecessary. Both of these individuals were particularly strong figures in their parties, and both had important career stakes in the process. In addition, Den Uyl was serving as head of a caretaker government at the time, and one of Van Agt's personal characteristics, his reputed stubbornness, was cited at several points as a particular problem — such as when he refused to accept the position of formateur upon the Queen's request.

Similar ambiguity attaches to the role of the royally appointed Belgian mediators, Willy Claes and Charles-Ferdinand Nothomb. Both were party leaders and potential ministers but were serving in relatively neutral third party roles which depended in part on their personal reputations and skills. And as one last example, the formal split between the two parts of the Belgian socialist party in the second Belgian case changed what had been two well structured factions of the party into separate parties.

2. *Actors' perceptions.* Actors are assumed to respond to the general situation and, more specifically, to the issues and the other actors. In doing this they are attempting to assess the costs and benefits for themselves and other actors of any course of action. They are also evaluating both the way their own resources can be used to attain ends and the way other actors may use their resources. These assessments and evaluations may vary with the salience actors accord to a specific issue or aspect of the situation. The two key elements here are the notions of cost and benefit and of resources.

The notions of cost and benefit include the full range of politically relevant values (23). More specifically they include concerns with such things as the general ideological-policy orientation of the government, specific policy outcomes including economic and symbolic gains as well as procedural and structural changes, gains in potential for future influence in the national arena including electoral considerations, gains in influence and status within the party or other unit and personal gains, such as prestige, personal satisfaction or the exercise of skills (24). And

---

(23) See H. LASSWELL and A. KAPLAN, *Power and Society* (New Haven : Yale University Press, 1950), chapter 4.

(24) For a discussion of similar considerations in a different context see M. HALPERIN, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington : Brookings, 1974), Part One.



each of the gains referred to in the previous sentence implies the possibility of a loss along the same dimension. In evaluating the desirability of participation in a potential government the actor must take into account the fact that such participation may also produce association with courses of action which would be costly in terms of any of these dimensions — i.e. responsibility costs.

These considerations do not permit a simple power calculus. The total configuration of elements may include varying and incommensurable costs and benefits for different types of actors. And a single person may produce a different balance depending upon the role from which he views the situation. The complexity of the problem is emphasized when we consider the perceptions which actors have of other actors. Each actor is making his own assessment of the situation as it affects him and is making at least a rough estimate of the perceptions and calculations of other actors. As the actor asks what the other is trying to do and why, he is developing and is guided by a sense of the trustworthiness and reliability of the other actor. In this sense, trust becomes a kind of summary dimension of perceptions of other actors.

The actor must also determine what are attainable goals and how goals may be attained. This depends on the perceived level of his own resources relative to the resources of other actors, his willingness to use resources (another cost-benefit consideration) and his skill in deploying these resources. Resources are roughly of three kinds: 1° intra-group resources, 2° issue related resources, and 3° what for the moment we must call miscellaneous resources. Intra-group resources include elements relating to the base support of actors — such things as organizational backing, access to the decision making structures of the group, organizational cohesiveness and electoral strength or capacity to mobilize social sectors. Issue related resources include veto power and power to make concessions. The first of these depends upon the degree to which the actor's cooperation is needed to produce a decision and thus upon his ability to influence other actors by refusing to cooperate. The most obvious form of this power would appear to be either the number of parliamentary seats controlled or the fact of controlling a few key seats necessary to produce a majority government. The power to make concessions is related to veto power in that it refers to the capacity to induce cooperation by presenting adjustments in issue positions in exchange for reciprocal adjustments or side payments. The ability to do this may depend upon group cohesiveness. Miscellaneous resources refer to such elements as personal reputation, technical or arbitrational skills or information.



These perceptions and decisions on the use of resources underlie and are manifested in bargaining among the actors as they present proposals ostensibly directed toward reaching an agreement. In Stage I the agreement is on engaging in negotiations. In the other two stages it is on policy statements and the composition of the government. These proposals may be procedural or substantive and may be explicit or tacit (25). Actors may also engage in a form of posturing through public statements designed to create impressions in the minds of other actors. The possibility of agreement, its form and effectiveness depends on the degree of convergence in actors' positions which can be discovered or created. It is in this sense that we refer to government formation as a process of consensus building and consensus mapping.

By simply reviewing examples focussing on the parties as actors one quickly sees the complexity of the pattern of perceptions. Without denying that power considerations may have underlain other disputes, the only clear indication of basic power calculations can be found in the Dutch case where the skirmishes over D'66 participation had clear implications for the number of governmental seats to be allocated to the CDA and PvdA if a tripartite government were to be formed. The Dutch case also presents the clearest concern with ideological orientations. The early discussions there touched on the desirability of a « progressive » administration and the meaning of this term. However, these power and ideological considerations were combined with such elements as procedural disputes over the agenda for Stage II negotiations and Den Uyl's stated desire to re-establish a « basis of trust » among the parties.

Some concern with the general orientation of a potential government is also found in the two Belgian cases. In the first case the socialists were opposed to liberal participation on ideological grounds. And in the second case the debate over VU and FDF participation was a matter of balancing regional interests in the government. But the two Belgian cases were more strongly characterized by a concern with more specific policy orientations in Stage I. In the first, Tindemans, as formateur, insisted on a commitment from the parties to negotiate a community agreement as part of the government formation. As the second case developed, acceptance of the general lines of the Egmont and Stuyvenberg agreements was a condition for further negotiations. Also in this case, the unwillingness of the VU to participate in the govern-

---

(25) See IKLE, *How Nations Negotiate* (New York: Harper and Row, 1964), chapters 1-3; and T. SCHELLING, *The Strategy of Conflict* (New York: Oxford University Press, 1963).

ment formation because of reservations about these two agreements can be seen as a concern with responsibility costs. The losses of the VU in the parliamentary elections and disputes within the party were perceived to be related to VU participation in the previous government. Finally, the question of trust was manifested in the second Belgian case in responses to Tindemans' unilateral resignation, in expressions of fear of excessive CVP power referred to in the press as « l'Etat CVP », and in the intensification of the split between the Dutch and French speaking communities.

When we move beyond examples based on the parties as actors we enter into the interplay of personal ambitions and other interests of the various formateurs, party leaders and party factions. This includes such elements as the alleged differences between Wilfried Martens and Tindemans in Belgium or the pressures exercised by the left wing of the CDA in the Netherlands. Our point here is that even in Stage I, before detailed negotiations on specific issues have begun, a very broad range of concerns must be accommodated through largely informal and loosely structured consultations. The preliminary and provisional nature of this accommodation is indicated by the occurrence of deadlocks in Stage II negotiations which necessitate a return to this first stage.

#### *Outcome components.*

The basic contention of this study is that certain kinds of policy are at least partially made in the government formation process which constitutes a para-governmental policy arena. For this reason we are exploring links between the government formation process and policy, but we insist that government formation is part of a continuous, iterative process which cannot be viewed in simple input-output or correlational terms. Here, outcomes are best viewed in cumulative terms. What this means is that we must look at categories of outcomes for each stage in the process as well as for the total process. Outcomes are both substantive, relating to specific policy positions, and functional, relating to such things as issue definition or agenda setting.

The basic outcome in Stage I is an agreement to engage in negotiations about specific policy questions and about the distribution of seats in the government. This has a number of effects. It further specifies the substantive agenda which was partially established in the pre-formation stage. It limits the range of policy alternatives to be considered in Stage II. The fact that one set of parties with their particular orientations rather than another set of parties participates in the formation indirectly limits alternatives; and the commitment to approach specific issues in a given way, as is illustrated by the requirement that

parties accept the general lines of the Egmont and Stuyvenberg agreements in Belgium, directly limits alternatives. Finally, the outcome may establish procedures for the negotiations to take place in Stage II. This occurred in all three cases. Thus we see the cumulative aspect of the government formation process as agendas are specified, alternatives are narrowed and the terms of the negotiations are elaborated.

*Stage II : the governmental agreement.*

This is the stage during which direct attention is given to substantive issues as the potential governing parties negotiate an agreement to govern. Formally, Stage II begins when there is an agreement among parties to negotiate a governmental agreement and ends when the agreement is completed and accepted by the parties. The exact point at which it begins may not be clear in a given case. Some bargaining on substantive issues may take place during the consultations about participation in negotiations. There may be substantial overlap between Stages I and II, as occurred in the second Belgian case where the question of who the governmental parties would be was partially unresolved even after substantive discussions had begun. And the negotiations may break down during this stage necessitating a return to Stage I considerations.

*Contextual components.*

1. *Procedures and practices.* Practices during Stage II are less clearly defined than is the case in Stage I, and in specific cases result from ad hoc understandings among the participants. The heart of the process consists of multilateral, face to face bargaining among party delegations. This may occur at two levels among two sets of delegations : upper level policy negotiations dealing with the political implications of policy and « technical » negotiations among various categories of experts dealing with problems of wording, implementation and specific causal implications. The negotiations among party delegations take place in a context of formal and informal contacts among and within parties and between parties and other social organizations.

In the Dutch case issues were largely dealt with serially. When agreement was reached on one issue the negotiations moved on to the next. This procedure was different from the first Belgian case which consisted of a series of marathon negotiations among a mix of « political » and « technical » negotiators dealing with broadly defined packages of community and socio-economic issues. The second Belgian case was much less structured. There were several series of abortive negotiations ; there was heavy use of a procedure in which the formateur developed proposals to which the parties responded individually and less

use of multilateral, face to face negotiations; and an additional party (the FDF) entered into discussions which were already going on. It is in this last case that the distinction between Stage I and Stage II is most difficult to make. The final procedural element is the ratification of the agreement by instances of party decision making. This may occur at the end of Stage II or after the completion of Stage III.

2. *Time considerations.* The passage of time created a general pressure to make progress in the Dutch case and the second Belgian case. This added to the general tension. Specific effects of this pressure are difficult to demonstrate, but it can be argued that in the second Belgian case time pressure together with doubts about the possibility of further compromise caused Paul Vanden Boeynants, the formateur who put together the final package, to limit his demands.

Another type of time effect can be seen in the first Belgian case. There, the use of marathon negotiations and an implied deadline may well have contributed to the outcome. The final late night sessions appear to have reduced the willingness of some parties to resist further. It could be argued that this produced a false consensus leading to second thoughts when the negotiators were out of the high pressure atmosphere of the Egmont Palace and thus to the subsequent problems with the agreement. In this case the effect of the deadline interacted with the isolation of the negotiators from other actors.

3. *Environmental pressures.* Beyond the general environmental pressures discussed in relation to Stage I, there are two more specific examples that come from Stage II. In the second Belgian case violent demonstrations concerning official language use increased pressure for a settlement of some kind on the regional issues. These occurred while the last formateur was expressing doubt about the possibility of reaching an agreement and was asking to be relieved of his mission. Although the demonstrations were one factor among others, Vanden Boeynants did develop new proposals to present at that time and did continue negotiations.

Events without a direct bearing on the issues under negotiation occurred in the Dutch case. The crisis involving Moluccan terrorists took place and was handled more or less successfully by the interim government. This was relevant to the negotiations in two ways. First it demanded the time and attention of the head of the interim government and thus may have slowed the process further. Second, it appeared to add to Den Uyl's prestige and resources — even though this did not bring him success in the end.

*Relational components.*

1. *Actors.* The set of actors involved in this stage is essentially the same as that involved in the previous stage, and the comments made there largely apply here. However, in this stage party factions and interest groups take on a more visible role. Such a role is particularly noticeable in the Dutch case where there was substantial consultation with the unions on excess profits and public sector spending. The unions made strong demands, actively pressured the PvdA and subsequently expressed dissatisfaction with the agreement produced. For example, « the Trade Unions made it clear that they would limit wage demands as part of the effort to curb unemployment and inflation only if, in return, the excess profits legislation would benefit the workers » (26). Party factions, particularly the left wing of the PvdA, were also of considerable importance in the development of the Dutch negotiations. The activities of the party factions particularly emphasize the weakness of treating parties as monoliths.

In the second Belgian case the loosely structured procedures brought the inter-party negotiations into closer contact with party decision making processes. At several points the formateurs presented to the parties proposals which were then evaluated in party meetings. Added to this is the earlier mentioned conflict and eventual shifting of leadership positions within the CVP. On another level, in addition to interest groups and party factions, in the second Belgian case there was a loosely organized front of French speaking parties which at certain points can be considered as an additional type of actor. In contrast, the first Belgian case, at least in appearance, deviates most from the set of actors we have described. Here, the use of marathon negotiations facilitates an examination of negotiations in party terms, but this did not eliminate the fact of differences within the parties and the eventual effects of these differences.

Mediators and the royal houses also played important roles during Stage II in the Dutch and second Belgian cases. At several points the Queen and King, respectively, intervened to keep negotiations going.

2. *Actors' perceptions.* In Stage II the configuration of perceptions becomes even more complex. In Stage I the actors' perceptions resolve into a single question — whether to participate in negotiations to form a government. Obviously this question can have a multitude of implications for each actor, but it provides a focal point. In Stage II the

---

(26) *London Times*, July 16, 1977, p. 5a.

acceptance of the final agreement provides a theoretical focus of sorts, but this is really the result of many decisions on specific issues and points which are dependent upon a convergence of positions. The key word is convergence. An agreement does not require identical interests or the absence of mental reservations or private interpretations. The formal, final agreement to govern exists in a context of various decisions and expectations about support for the agreement and party leadership. As the agreement is negotiated the participants are faced on each issue with the continual threefold choice of accepting terms, discontinuing negotiations or trying to improve terms through further bargaining; and those actors who are not direct participants in the negotiations are faced with continuous tactical choices concerning their relationship with the direct participants (27).

Within the limits of this discussion we can do no more than suggest some of the complexity of this configuration of perceptions through examples. The Dutch negotiations on the excess profits sharing scheme are particularly enlightening in this regard. The complexity of the problem itself and of the interactions of those potentially affected by it is such that anyone who feels that he understands it has clearly missed the point. And this was only one of the issues discussed in the Dutch government formation. The basic idea of the proposal was to transfer to the workers a portion of corporate profits remaining after the deduction of existing profit sharing sums, corporate taxes and compensation for private capital (28). This general goal was accepted by all the participants in the negotiations. The conflict was over the way this was to be done and the implications of different arrangements. The transfer of excess profits to the workers was not to take the form of direct cash payments but rather certificates of shares in a fund to be managed by the unions. This, among other things, would give the unions an increased voice in the control of the economy and thus accounts in part for union pressures on the PvdA to produce such an agreement. It also provided a basis for business hesitancy and doubts on the part of civil servants and the self-employed, who would not benefit from the plan. Further complications related to the level of taxation and thus the amount of money generated by the project. The bulk of the funds would come from the Netherlands Petroleum, owned by Shell and Esso, which through complex arrangements with public and semi-public companies is a major supplier of natural gas, with rates partially determined

---

(27) IKLE, *op. cit.*, chapter 5.

(28) This discussion of the profit sharing scheme is based on F. de LUGT, « VAD : The Big Deception », *Elseviers Magazine*, 6 August, 1977.

by the Ministry of Economic Affairs. Therefore a substantial portion of the fund would come from the consumers of natural gas, including the general public, part of whom would be beneficiaries of the excess profits scheme. This blurring of interests raised questions of legality and even the threat of a future lawsuit against the government for interfering in its own profit sharing scheme through eventual contract manipulation and price setting. Further complications included the charging of administrative costs for the fund (approximately 100 civil servants) against the fund, methods of calculating the value of fixed capital and arrangements to protect share holders.

Additional details of the plan are not necessary to see the complexity of the interest relationships involved. One could argue that the effort to create consensus by counter balancing interests produced an arrangement that was so confused that no one could calculate its effects. In this context Den Uyl was pushing hard for wording which would benefit the PvdA and the unions in an attempt to cash in on the party's election gains. Because of the mistrust between the two major parties, all proposals were given the closest scrutiny. The result was a compromise, negotiated by a mediator, which was not totally satisfactory to anyone but with sufficient convergence of interests to produce an agreement.

Similar, although perhaps less arcane, examples could be taken from the Belgian cases. The point, however, should be made by now. The negotiations for the agreement on which the government would be based brought together widely divergent, subtly different and overlapping interests. The problem was to negotiate an agreement which mapped areas of consensus and concealed or postponed differences. The actors impinged upon each other in a variety of ways as they developed and pursued their strategies. The example suggests only part of this maneuvering, but it does emphasize the need for the sort of analysis of the coalition process that we are outlining here.

#### *Outcome components.*

The basic outcome of Stage II is the agreement to govern, which establishes an area of consensus among the members of the government coalition. This consensus may be more or less clear and more or less firm. The agreement to govern is an agreement among political parties, but it implies some degree of agreement among actors other than the signers and ratifiers of the agreement. Party heads, parliamentary parties, party factions, party bureaucracies, parliamentary officials, interest groups, etc. have in varying forms been parties to the



development of the agreement, and their acceptance of the agreement is also more or less firm.

As we indicated before, this agreement has both substantive and functional aspects and is part of a cumulative process of policy formulation. In the cases described here specific understandings were arrived at for the issues under discussion. To understand policy relating to these issues one must look at the specific, substantive understandings. A broader interest in the effects of government formation leads one to outline possible functional aspects of the agreement, the non-substantive components. First and most generally, the agreement constitutes a reference document for future action on issues. It sets the terms of further debate and action. In this sense it is *not* to be compared with a party platform which may be forgotten after the elections. Whatever action is eventually taken uses this agreement as a point of departure. The agreement to govern is part of the definition of issues as they are dealt with in subsequent steps.

Going beyond its general status as a reference document, the agreement can have various implications for policy. As we have stated before it sets part of the agenda for future governmental and legislative action. At the very least it is an agreement to do something about a specific problem, and in this sense it partially defines goals. For some issues, such as the agreement in the second Belgian case to do something about unemployment, the agreement may do little more than that. In addition, the agreement may 1° indicate a range of alternative courses of action to be considered or specify a preferred alternative, 2° specify a framework to be filled in by the government at a later date, 3° indicate other procedures for reaching further agreement, 4° develop specific legislative proposals to be presented to the parliament or 5° present some combination of the above.

The second Belgian case, for example, produced an agreement to reduce the working week and specified 36 hours as the preferred level. The Egmont agreement in the first Belgian case produced highly detailed proposals for regionalization but left the specification of implementation procedures to be dealt with later — as it turned out, to be developed by an inter-party conference. The Dutch agreement on reduced public sector spending set goals and provided a framework to be filled in by the government. On the particularly vexed issue of abortion, this same agreement partially deferred the issue and set out procedures for settling it by giving the government a specific period of time to produce legislation and permitting a free parliamentary vote if the government did not meet the deadline. As a final example, the agreement on regionalization in the second Belgian case presented a complex com-



bination of actions by providing for the immediate establishment of independent administrations for regional executives, a framework for the development of a second stage of steps toward regionalization to be elaborated by the government and subsequent parliamentary action on the ultimate final package. These examples show that the effects of the agreement to govern can range from the development of specific policies to be directly implemented to the provision of various components in a cumulative policy process. We shall return to this point in our brief discussion of the post-formation stage.

*Stage III : the allocation of portfolios.*

This stage completes the government formation through the allocation of portfolios in the government. Its end is clearly marked by the installation of the government. Its beginning is less clear, as has been previously indicated.

*Contextual components.*

1. *Procedures and practices.* This is procedurally the least structured and least visible of the three stages. Belgian practice calls for a balance of ministers between the two language groups. The Dutch have examined various proposals for reform of the whole process of government formation (29), but, other than the expectation that the number of seats a party receives in the government will roughly reflect parliamentary seats, there are no clearly established practices in this stage.

2. *Time considerations.* The cases show no evidence of effects of time pressures or deadlines during this stage other than possible cumulative effects of the process as a whole. Even with the Stage III breakdown in the Dutch case, Stage III was in all cases the briefest and most expeditiously handled. Significant decisions were made in this stage, but the dimensions of the problems were clear enough to allow relatively rapid action.

3. *Environmental pressures.* Here again there is nothing to distinguish Stage III from Stage II. The same general environmental considerations applied. Thus the general context of Stage III can be seen as a brief continuation of Stage II.

*Relational Components.*

1. *Actors.* Three conditions appear to characterize Stage III: it is relatively short; procedures are relatively closed; and it involves deci-

(29) See ANDEWEG, van der TAK and DITTRICH, *op. cit.*

sions among parties about individuals who will occupy ministerial seats. Because of this, particular emphasis falls on parties, party factions and individual party leaders as actors. Other kinds of actors may be involved, but there is a very clear focus on these three types. The individual takes on particular importance at this point. He is both a symbol of a policy or ideological orientation and the representative of a particular party segment. Further, the decisions taken affect him personally, so that his own preferences and career ambitions come clearly into play. Thus we see, for example, the symbolic importance of the conservative CDA member Frans Andriessen in the Dutch case and the various career compensations for those, such as Charles Nothomb of the PSC, who did not receive ministerial posts in the second Belgian case.

2. *Actors' perceptions.* The two key questions at this stage are how many seats will be distributed to each of the parties and party factions, and who will occupy these seats. The final package tends to be a delicate balancing of responses to actor demands. The delicacy of this balance arises because the package is not simply a distribution of voting power among parties, but a much more subtle distribution of benefits. The concern is not only with the number of seats but also with the prestige of a particular portfolio and the access it gives to a particular sector or to particular levers of power. For example, in the Dutch case before negotiations between the PvdA, the CDA and D'66 collapsed, consideration was being given to an 8-7-1, a 7-7-1 and a 7-7-2 distribution. The key issues in these discussions were the implications of specific seats and the total balance. The CDA parliamentary party insisted that its leader, Van Agt, receives the ministry of justice and reacted strongly when Van Agt offered to withdraw from consideration for this position. The PvdA tried to balance giving the ministry of justice to Van Agt by making it conditional on an 8-7-1 seat distribution. This was followed by a series of compromise adjustments responding, *inter alia*, to the CDA desire for greater representation in socio-economic ministries as opposed to more technical ministries. The total package which was agreed upon in the direct negotiations among the parties was not acceptable to one faction of the PvdA, and their attempt to exercise veto power resulted, as we have noted before, in new talks with new participants and a CDA-VVD government. The first Belgian case presents an example of another effort by party elements to influence the government package. Here, dissatisfaction with the number of PSC seats in certain areas led the party committee to instruct their ministers not to attend the swearing-in ceremony. This problem was quickly resolved and produced no changes in the distribution of seats. And we have already alluded to the use of party and parliamentary offices in the second Belgian case as a means

of compensating both individuals and parties by extending the balancing process beyond the distribution of governmental portfolios.

To repeat the point we have been trying to make here, in Stage III the actors' assessments of costs and benefits include not only a power calculus expressed in numbers of seats but also specific policy, ideological and career considerations. These are expressed in a distribution of portfolios, but both portfolios and the individuals who hold them have more than one meaning and more than one value to those attempting to arrive at agreement on the distribution.

#### *Outcome components.*

The obvious outcome of this particular stage is that the process is completed, a government is installed, and policy issues are transferred back into governmental and parliamentary arenas. The government then consists of a set of individuals who at least nominally share the consensus expressed in the agreement to govern and who are at least nominally supported by instances of party decision making and other political actors. With this final element the cumulative consensus mapping and policy formulation process inherent in government formation is complete. And in this sense policy can be said to have been either made or shaped to the degree and in the manner described in the agreement to govern as we have indicated in our discussion of Stage II. The implementation of this policy, the further shaping of policy are to be found in other arenas.

#### *The post-formation stage.*

To pursue the development of policy into the post-formation stage is to examine the actions taken in those other arenas and to move on to the next iteration of the process as the post-formation stage of one government formation blurs into the pre-formation stage of the next government formation. To do this is to remove the limits we have placed on our study and let it expand out into an examination of the whole political process in the politics under consideration. Although we cannot do this, it is important that we remind ourselves once again that the process we have been looking at is embedded in a larger set of processes and is only one policy making arena among a number of inter-related and loosely defined arenas. And it is still legitimate within the limits of what we are trying to do to ask for some information about what happens to the governmental agreement after the government takes office and to wonder what the conditions are that have a potential influence on this outcome. All of the components we have dis-

cussed are relevant here, but we will not attempt to look at them in the manner that we have for the previous stages.

The main possible outcomes of the governmental agreement appear to be the following. First, actual legislation drafted in the context of the governmental agreement can be ratified by the parliament and put into effect. This is essentially what happened with the arrangements for the first stage of regionalization developed in the second Belgian case. These were approved immediately. Second, there may be the elaboration of legislation or other forms of policy within the limits and following the procedures prescribed by the agreement. There is the possibility for substantial variation here depending upon the clarity of the limits and procedures. This is largely what has happened in the Dutch case with regard to abortion and public sector spending. There may be some redefinition of elements of the agreement in this process, but the agreement becomes the point of departure for such redefinition. Third, there may be a delay or postponement of action as other issues receive priority. This was the case, at least in the early phases of the Van Agt government, with the land speculation proposals which, ironically, were the trigger for the fall of the previous government. Fourth, there may be the discovery of differences in perceptions of the agreement which create obstacles to further cooperation in the coalition. This seems to be at least one of the confused set of elements that led to the fall of the Tindemans government and the failure by that government to implement the Egmont and Stuyvenberg agreements. In this example the iterative character of the process is emphasized, because the next government formation, our second Belgian case, re-established a consensus around a partially redefined form of these agreements and led to a degree of implementation.

It is important to note that in this regard making policy through government formation is not greatly different from making policy in other arenas. It can be argued that all of these developments, *mutatis mutandis*, are possible results of policy development in other arenas. Parliamentary or governmental action may be directly implemented or may be redefined in a variety of ways or may not be implemented at all. Here again we would note the general similarity of this process to some of the considerations outlined in the bureaucratic politics literature.

If, as we argue, the formation creates or maps a policy specific area of consensus, what kinds of conditions contribute to the breakdown of the consensus and the fall of the government? This question closes the circle and brings us back to the pre-formation stage. Briefly the possibilities appear to include, but are not limited to, the following. Theoretically at least, the substantial accomplishment of the elements of

the agreement to govern could exhaust the consensus and thus require a new government formation process. Second, and this is an expansion of a point made above, the discovery that differences in the preceptions of the agreement are so great that no joint action is possible could also lead to government collapse. This could be due to lack of clarity in the agreement, the use of the agreement to put off or conceal basic differences or simple bad faith by parties to the agreement. Third, the set of actors involved in the process could change. This could take the form of new parties, the resignation or death of party leaders or the mobilization of previously inactive groups. Fourth, some characteristics of the actors could change. This might involve changes in resources of parties, party factions or individuals. Fifth, new issues outside the consensus may emerge as the result of various environmental conditions. And finally, various legal requirements such as scheduled elections or procedures for constitutional amendment can force a new government formation process. Obviously these elements may be inter-related, and each of them raises questions about its own causes. For example, the « emergence » of new issues might be the result of conscious decisions by one of the actors who sees the costs of continued participation in the government as being too high. Thus, one last time, we again see the need to remember the links between the process we have described and the functioning of the whole political system.

### **Final comments.**

Having modified the simplifying assumptions frequently used in coalition theory has made it possible to look in more detail at the links between the development of policy and the development of government coalitions. In effect, for a period of time the two processes merge. Negotiations on policy are coalition negotiations and vice versa. What we have seen can be described as a series of approximations and developing commitments which take place at several levels or, to put it differently, in sets of nested iterative processes.

The problem in looking at such complex processes is to avoid getting lost in detail. Our approach to this problem has been to disaggregate the process, first, by dividing it into three stages and, second, by specifying categories of process components in the stages. What sorts of final considerations does this disaggregation present and what sorts of questions does it raise? We will look briefly at three sets of considerations: 1° those concerning relationships between the stages, 2° those concerning the relative importance of the various components of the government formation process within each of the stages, and 3° those

concerning the effects of the type of political system as a whole on the government formation process as described here.

We have referred to a series of approximations and developing commitments. It should be added with regard to the relationship between stages that these are interdependent and contingent commitments. If the process works smoothly, the actors move from a commitment to explore specific possibilities with specific other actors, to a commitment to a policy package of varying specificity and on to a commitment to a distribution of seats in the government which includes a distribution of specific portfolios and an assignment of these portfolios to specific individuals. These commitments are contingent in the sense that they depend upon the whole process being completed, but the process is also one of development, as each stage makes possible the next and as the implications of the nascent coalition are specified. One is tempted to ask which of these stages and commitments is the most important to the process, but this question would seem to be misleading given the necessity of them all. The more useful questions would appear to relate to the nature of the difficulties presented by each stage and the dimensions or characteristics of each stage that have an impact on the next stage. There has been a tendency in coalition studies to give greatest attention to what we have described as the third stage (30). In fact, for some scholars the coalition process would appear to consist of the third stage alone. However, in the cases presented here the second stage was generally the most time consuming and associated with the greatest apparent difficulties. Having said this, we should note the difference between the Dutch case and the two Belgian cases. In the latter two cases the third stage appeared to have presented no major difficulties and to have been rapidly negotiated once the second stage commitments were made. In the Dutch case, by contrast, it was in the third stage that the process of commitment broke down necessitating a return to the beginning of the process. Is this breakdown to be seen uniquely in terms of particular problems within the third stage or can its origins be traced to problems of commitment in the previous stages?

The relationships between stages must be explored in terms of patterns within stages. The three sets of components (contextual, relational and outcome) we have used to disaggregate the individual stages have allowed us to show a general configuration of interaction. The question here concerns what further refinement of these components is desirable. If the relationships between the stages depend in part on the pattern of developing commitments, it follows that the outcome components

---

(30) Cf. GROENNINGS *et al.*, *op. cit.*, chapter 3.

within each stage take on a particular analytic importance. What we have tried to do is articulate different types of outcome and thus different types of commitment. Is it possible to turn these types into more specific dimensions or degrees, keeping in mind that the combination of outcomes in each stage, particularly the second, includes elements which could have different values on a given dimension and which presumably have a different political meaning in combination they might have singly? The particular problem that arises is that we are lacking in conceptual tools for dealing with dynamic processes characterized by complex, multi-lateral negotiations and interactions. Scholars like Allison, Steinbruner and Halperin have been effective in drawing attention to such processes within bureaucratic structures and have provided the means to look at their general contours, but we have a long way to go before we have effective tools to examine the effects of what we have called relational components or outcome components (31).

The last set of considerations to be noted here relates to the effect of the political system as a whole on the government formation process. We have been looking at government formation in two countries. To what degree, then, have we been looking at processes unique to these countries and to what degree are we looking at a particular manifestation of a general process? Our argument from the beginning has been that coalition formation necessarily involves policy considerations as part of the process of mapping areas of agreement and creating a payoff structure through policy agreements. The countries we have been looking at are particularly useful as illustrations of the process because of the high degree to which they use government formation processes to develop policy. The question relating to these countries then is that of why government formation is emphasized so much as an instrument of policy formulation to the detriment of more traditional institutional arenas. Two related lines of exploration suggest themselves. The first relates to the structure of the issues to be dealt with. Is there something about the pattern of issues and their relationship to political-social structures that predisposes to such extra-institutional bargaining? The literature on consociational democracy appears to be relevant here (32).

---

(31) G. ALLISON, *Essence of Decision* (Boston : Little, Brown, 1971). HALPERIN, *op. cit.* ; J. STEINBRUNER, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton : Princeton University Press, 1974).

(32) See A. LIJPHART, *The Politics of Accommodation* (Berkeley : University of California Press 1968) ; *Democracy in Plural Societies* (New Haven : Yale University Press, 1977) ; « Consociational Democracy », *World Politics*, Vol. XXI, N° 2, 1969. See also V. LORWIN, « Belgium : Religion, Class and Language in National Politics » in R. DAHL, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven : Yale University Press, 1966).



The second line of exploration focusses more directly on institutional and organizational structures. Our emphasis on the non-monolithic nature of actors suggests that perhaps particular aspects of the internal structure of parties and other organizations may be relevant. For, example, are there particular characteristics of party leadership or party cohesiveness which emphasize the processes we have seen? Does the fact that party research capabilities are located in party study bureaus rather than in parliament make a difference? Or do the links between parties and various cultural and economic organizations give the extra-parliamentary party structures an importance as a point of access to decision making that leads to extra-institutional bargaining?

In the end, the situation we have been describing is one where there is a number of parties and organizations, none of which is in a position to control the formal decision making institutions. Further, the process of decision making through the formal institutions could work more to the benefit of some groups than others. For the institutions to function, i.e. for policy to be made in parliament and the administration rather than in the government formation arena, there is the need for agreement not only about the nature of the institutions but also about the policies they will be allowed to produce. If, because of divisions within the elite or because of the nature of the issues salient in a country, such agreement does not generally exist, it must be specified. That is what the government formation arena makes possible. It places the parties and organizations in an arena where their relationships and ability to exercise influence are more directly related to their resources and are not modified by the more restricting conventions of institutional structures. The government formation arena allows the relevant actors to specify, for a time, the terms under which the institutions will operate. This pattern is characteristic of Belgium and the Netherlands, but the functions involved and the conditions that produce them do not appear to be unique.

### **Summary : Government formation and policy formulation : patterns in Belgium and the Netherlands.**

*Based on a study of three Belgian and Dutch government formations, this article examines the relationship between the formation of government coalitions and the formulation of public policy. The government formation process is disaggregated into three stages: the selection of participants in the bargaining process, the negotiation of the governmental agreement and the allocation of portfolios. These stages are then discussed in the context of a schema which focusses on the effects of contextual, relational and outcome components. By modifying assumptions made in traditional coalition studies, the government formation process is seen as involving the transfer of issues from institutional arenas to a non-institutional arena in which bargaining processes are used to map and develop issue specific areas of consensus.*



# Wet en werkelijkheid inzake het taalevenwicht in het Belgisch officierenkorps

*Een overzicht van de periode 1938-1982*

---

door Kris HOUBEN,

Medewerker aan de Afdeling Politologie  
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

## Inleiding.

Meer dan anderhalve eeuw na het ontstaan van de Vlaamse Beweging is de communautaire strijd nog steeds aan de gang. Inderdaad, hij is volop actueel, en voelbaar op meerdere vlakken van de huidige politieke besluitvorming.

Tallose Vlaamse denkers, politici en oratoren hebben door de jaren heen gestreden om het Vlaamse volk te geven wat het toekwam : een gelijkberechtiging in rechte en in feite, ook op taalkundig gebied (1).

Een van de minst belichte, en vaak in een geheimzinnige waas verhuilde kwestie is de vraag naar een evenwaardig taalstatuut in het Belgisch leger, waar het « de facto » bekomen van een billijke taalregeling — zoals we verder zullen zien — merkwaardig lang op zich heeft laten wachten. Wij zullen nu een poging doen om een tipje van deze sluier wat verder op te lichten.

---

(1) Het bereiken van een taalevenwicht in de verschillende sectoren van het maatschappelijke en politieke leven is niet steeds even snel gegaan. De taalpariteit werd bijvoorbeeld sneller bereikt in de regering (begin zestiger jaren), de centrale administratie (ca. 1965) en het universitair onderwijs (begin zeventiger jaren), en langzamer in het leger en de diplomatie. We spreken in dit verband wel degelijk over taalpariteit (50-50) en niet over wat W. Dewachter « de demografisch normale 60/40 verhouding » noemt. Zie : W. DEWACHTER, Elite-circulatie en maatschappelijke ontvoogding. De Belgische elite tegenover de Vlaamse Beweging. In : *Tijdschrift voor Sociologie*, 1981, nrs 3-4, blz. 239. W. DEWACHTER stelt dan ook : « Het empirisch materiaal (...) wijst uit dat het leger aan een tragere vernederlandsing onderhevig is geweest (de legertop heeft meer weerstand kunnen bieden) dan de politieke sector en de centrale overheidsadministratie. Het leger, zoals de diplomatie, is een meer vaste en minder beweegbare maatschappelijke sector op stuk van elitecirculatie ». (Zie W. DEWACHTER, a.w., blz. 218).

### Korte Historiek.

Reeds van bij de Belgische onafhankelijkheid stond men voor het probleem van het taalgebruik in het leger : enerzijds waren er de Besluiten van het Voorlopig Bewind die het exclusieve gebruik van de Franse taal vooropstelden « dans les commandements et l'administration », en anderzijds het artikel 23 van de Belgische Grondwet : « Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij ; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken ». Taalvrijheid dus, gesteld tegenover het monopolie van de Franse taal (2).

Een eerste wettelijke regeling voor het taalgebruik in het leger vinden we in de wet van 6 mei 1888, gevolgd door deze van 2 juli 1913, die qua principe de nu nog steeds geldende — hoewel herhaaldelijk gewijzigde — wet van 30 juli 1938 zou inspireren : de soldaat moet worden opgeleid in zijn moedertaal. Alleen was er in 1913 — wat de ratio legis betreft — nog geen sprake van gelijkheid. Vóór de wet van 1938 was er ook nog deze van 7 november 1928, die in dezelfde richting ging als deze van 1913, maar waarin wel hogere eisen gesteld werden inzake de talenkennis van officieren (3).

De echte gelijkheidsidee komt er dus pas in 1938. De wet van 30 juli van dat jaar (4) pretendeerde een serieuze vooruitgang op het vlak van de gelijkschakeling der talen in te voeren, wat automatisch een verbetering in het voordeel van de Vlamingen impliceerde. Dat dit niet door de Frans-taligen in dank werd afgenomen, spreekt voor zich. De legerleiding was immers bij wijze van spreken een Franstalig monopolie. Opvallend in deze context is het stemgedrag van de parlementairen bij het totstandkomen van deze wet. De meeste taalwetten werden met een zeer ruime meerderheid in de Kamer aangenomen, en steeds was de meerderheid wat de Vlaamse vertegenwoordiging betreft het grootst, doch de discrepantie met de Waalse vertegenwoordiging bedroeg zelden meer dan 10 %. Wat de taalwetgeving in het leger betreft was de grootte van dit verschil echter enorm : daar waar 95,23 % van de Vlaamse vertegenwoordigers voor het wetsontwerp

---

(2) Juridisch gezien dienden de Besluiten van het Voorlopig Bewind dan ook als opgeheven te worden beschouwd. We stonden hier dus voor een tegenstelling tussen de feitelijke en de juridische werkelijkheid. Zie in dit verband : H. VLIBERGH, *Gebruik der Talen in het Leger, Administratief Lexicon*, vol. T, blz. 7.

(3) De wet van 1928 ging er wel van uit dat de soldaat volledig in zijn moedertaal diende opgeleid te worden, en verstrakte wel de vereiste talenkennis der officieren, maar legde onvoldoende de klemtoon op de gelijkheid van de twee landstalen.

(4) Wet van 30 juli 1938, zoals gewijzigd bij de wetten van 30 juli 1955, 27 december 1967, 10 juni 1970, 13 november 1974, 13 juli 1976 en bij KB van 15 oktober 1963.

stemden, bedroeg het aantal ja-stemmers voor de Waalse Kamerleden slechts 32,30 % (en voor de Brusselse vertegenwoordiging 64 %) (5). Deze cijfers zijn zeer duidelijk : de tegenstand tegen de gelijkshakeling van de Vlamingen in het leger was blijkbaar zeer groot (6).

Laat ons nu even dieper ingaan op de concrete inhoud van de wet. Centraal staat de verscherpte eis tot talenkennis, en dit zowel wat de eigen moedertaal als wat de « tweede taal » betreft. De regeling wordt het best door J. Vandevelde samengevat : « Van die eerste taal (i.e. de hoofdtal) moet elke actieve officier een grondige kennis bezitten van bij de aanvang van zijn loopbaan (...). Wat de tweede taal betreft, heeft de wet het over verschillende niveaus van kennis : de elementaire kennis, de wezenlijke kennis van de lagere officieren, de wezenlijke kennis van de hoofdofficieren en de grondige kennis ». Elke kandidaat-officier moet van die tweede taal minstens een « elementaire » kennis bezitten (7).

### De wet van 30 juli 1938 betreffende het gebruik der talen bij het leger.

De wet van 30 juli 1938 betreffende het gebruik der talen bij het leger (8) heeft een zeer turbulente voorgeschiedenis gehad, getuige het ellenlange en woelige parlementaire debat, waar de twee taalgemeenschappen vlijmscherp tegenover elkaar stonden en waarin de Vlamingen eisende partij waren, teneinde een einde te stellen aan de vroegere Franstalige eentaligheid in de legertop. De wet beoogt inderdaad de gelijkheid van de Nederlandse met de Franse taal in het leger.

Het principe van 1928 — de opleiding van de soldaat in zijn moedertaal — blijft behouden (artikel 19). Een groot twistpunt bleek artikel 10 te

(5) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1972, blz. 446. Er dient wel opgemerkt te worden dat — aldus Mast — 62,85 % der Waalse senatoren voor het ontwerp stemden. De verklaring hiervan kan liggen in het feit dat het ontwerp in de Senaat zeer vlug werd behandeld, en dit op de laatste vergadering voor de zomervakantie. Zie : J. VANDEVELDE, *Het taalgebruik in het leger*. In : L. LINDEMANS, R. RENARD, J. VANDEVELDE, R. VANDEZANDE, *De Taalwetgeving in België*, Leuven, Davidsfonds, 1981, blz. 41.

Het voorgaande mag niet de indruk wekken dat enkel Franstalige parlementairen tegen het ontwerp stemden. Het is inderdaad zo dat sommige Vlamingen tegen het wetsontwerp stemden, daar zij vonden dat het voor de Vlamingen niet voldoende waarborgen bood.

(6) Bij dit alles willen wij er hier de nadruk op vestigen dat het wetsontwerp voor de legertaalwet een regeringsontwerp betrof. Het werd ingediend door de toenmalige Defensie-minister Luitenant-Generaal Denis.

(7) J. VANDEVELDE, a.w., blz. 48.

(8) Zoals gewijzigd bij de wetten van 30 juli 1955, 27 december 1967, 10 juni 1970, 13 november 1974, 13 juli 1976 en bij Koninklijk Besluit van 15 oktober 1963. De wijzigingen betreffen vooral modaliteiten i.v.m. de taalexamens en het instellen van de Commissie voor Taalinspectie bij het Leger. De basisprincipes van de wet van 30 juli 1938 bleven echter behouden.

zijn : in de Koninklijke Militaire School komt er in elke sectie een Frans-talige en een Nederlandstalige afdeling, met elk ééntalig onderwijs. Daarenboven bevat elk dezer afdelingen een aantal leerlingen « dat bepaald wordt volgens de vereisten van de kaders der eentalige eenheden en van de legerorganisatie ». Probleem daarbij was : wat als er niet genoeg kandidaten voor een afdeling (lees : de Vlaamse) waren ? Het tekort zou dan worden aangevuld door (toegelaten) kandidaten van het andere taalregime, die erin toestemden de cursussen in de tweede taal te volgen. Het zesde lid van het artikel 10 bepaalt verder : « Het eventueel tekort ener aldus samengestelde afdeling kan, ten titel van overgangsbepaling, en uiterlijk tot einde 1942, gecompenseerd worden door een daarmee overeenstemmende vermeerdering van het aantal leerlingen der andere afdeling ». Hiermee stond de deur voor de tweetaligheid, en voor potentiële misbruiken, nog steeds op een kier...

Globaal genomen werd de wet ervaren als een wezenlijke vooruitgang, maar, zoals H. Elias aanstreept, « waren er zoveel uitzonderingsbepalingen opgenomen dat de achterdeurtjes wijd open stonden voor de tweetaligheid en alles zou komen af te hangen van de geest waarin de wet werd toegepast » (9). J. Vandeveldt noemt de wet dan ook « een typisch Belgische compromisplossing (...). Ze ontgoochelt niet helemaal en toch bevredigt ze geenszins » (10).

De vraag is hoe deze wet, in de praktijk, een feitelijk taalevenwicht heeft bewerkstelligd doorheen de jaren. Het middel bij uitstek om dit na te gaan is het parlementair verslag, dat krachtens artikel 32 van die wet jaarlijks door de Minister van Landsverdediging moet worden ter tafel gelegd.

### Het jaarlijks parlementair verslag.

De controle over de toepassing van de legertaalwet geschiedt enerzijds via een vaste commissie voor taalinspectie (11), waarop hier overigens niet verder kan ingegaan worden (12), en anderzijds via een jaarlijks neergelegd parlementair verslag.

(9) H.J. ELIAS, *Vijftienvintig jaar Vlaamse Beweging 1914-1939*, Deel 4 : *De Vlaamse Beweging in de crisis van het regime. Mei 1936 - september 1939*. De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen, 1963-1965, blz. 76.

(10) J. VANDEVELDE, a.w., blz. 72.

(11) Zie hierover o.m. : K. CALLEBAUT, De Commissie voor Taalinspectie bij het Leger. In : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1958, nr 5, blz. 332-335 ; R. GEUENS, Het gebruik van de talen bij het leger. In : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1966, nr 1, blz. 32 ; J. VANDEVELDE, a.w., blz. 69-71 ; H. VLIBERGH, a.w., blz. 31.

(12) De invloed van deze commissie, die in 1955 werd opgericht, is steeds vrij gering geweest. Tot in 1958 werd er trouwens slechts één enkele klacht neergelegd. Daarenboven mag de commissie zelf geen initiatief nemen. Zie : K. CALLEBAUT,

Het is dat parlementair verslag dat wij nu onder ogen willen nemen. Hierbij zullen wij speciale aandacht besteden aan de samenstelling van het officierenkader, en dit wat betreft de lagere officieren (LO), de hoofd-officieren (HO) en de opperofficieren (OO), en nagaan of er binnen deze kaders sprake is van een taalevenwicht, m.a.w. of de proportionaliteit per taalgroep ten aanzien van het globale cijfer der dienstplichtigen werd bereikt (13).

Vooreerst enkele bedenkingen bij « het parlementair verslag ». Dit verslag wordt beurtelings bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en bij de Senaat ingediend (14).

De eerste verslagen, die vanaf 1939 werden gepubliceerd, bevatten weinig bruikbare gegevens. Inzake taalkaders kwam er voorlopig weinig verandering gezien het tekort aan Nederlandstalige kandidaten voor de Koninklijke Militaire School. Ook het tweede verslag, dat van 11 november 1947, bevat weinig adequate informatie voor onze vraagstelling (15, 16). Het is eigenlijk pas vanaf 1955 dat enig statistische houvast inzake de taalverhoudingen verstrekt wordt. Vanaf 1955 wordt een vrij eenvormig statistisch systeem aangehouden voor wat de rest van de jaren vijftig en het begin der jaren zestig betreft. Dit betekent echter niet dat er hiermede voor deze jaren klare informatie op het stuk der taalkaders voorhanden is. Slechts vanaf 1964 is het immers mogelijk een inzicht te verkrijgen in de toestand der taalkaders volgens de opdeling LO - HO - OO. En dan nog moet men het tot 1967 enkel met percenten stellen, dus zonder absolute cijfers. Heeft men dan pas in 1967 geleerd hoe een analytische statistiek dient opgemaakt te worden ? Ongetwijfeld niet. Maar de verdeling LO - HO - OO vertoonde in die tijd een zulk groot taalonevenwicht wat de HO en de OO betreft, dat men (lees : de hoge legerleiding en/of de verantwoordelijke minister) er alle belang bij had de toestand op een globale wijze voor te stellen, zodat de verschillen naar graad minder in het oog zouden springen.

---

De Commissie voor Taalinspectie bij het leger. In : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1958, nr 5, blz. 334 e.v.

(13) Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen taalpariteit en evenredig aandeel. Onder pariteit wordt verstaan de half om half verhouding ; onder evenredig aandeel wordt verstaan de verhouding, die overeenstemt met de respectievelijke aandelen van Franstalige en Nederlandstalige miliciens t.a.v. het totaal aantal dienstplichtigen. Het is dit tweede wat W. DEWACHTER noemt « de demografisch normale verhouding », en het is dit criterium dat hier aangehouden wordt. Deze verhouding bedraagt over de jaren heen gemiddeld 60 Nederlandstaligen - 40 Franstaligen. Het percentage Nederlandstalige miliciens bedroeg : in 1955 60,85 %, in 1959 60,43 %, in 1965 60,5 %, in 1970 61,0 %, in 1975 61,4 % en in 1980 61,96 %.

(14) J. VANDEVELDE, a.w., blz. 71.

(15) Wel te verstaan dienen de oorlogsjaren 1940-1944 buiten beschouwing gelaten te worden.

(16) Voor de jaren tussen 1950 en 1954 werden geen parlementaire verslagen gepubliceerd, zodat we voor deze periode over geen cijfergegevens beschikken.

Hoe werd de informatie in het jaarlijks verslag nu concreet verstrekt ? Het eerste verslag, daterend van 1939, stelt vast dat er een tekort is aan Vlaamse leerlingen voor de Koninklijke Militaire School, en dat dit tekort werd opgevuld door Franstalige kandidaten. Tevens wordt er een overzicht gegeven van de promoties voor kandidaat-onderluitenanten ; zie tabel I.

TABEL I

**Taalverhoudingen bij enkele promoties kandidaat-officieren  
vlak voor Wereldoorlog II**

	1938	1939
Sectie Artillerie en Genie		
Vlaamse afdeling	2	—
Franstalige afdeling	13	11
Sectie Infanterie en Cavalerie		
Vlaamse afdeling	15	23
Franstalige afdeling	113	110

Documenten van de Senaat, zitting 1939-1940-1944, nr. 26, blz. 6.

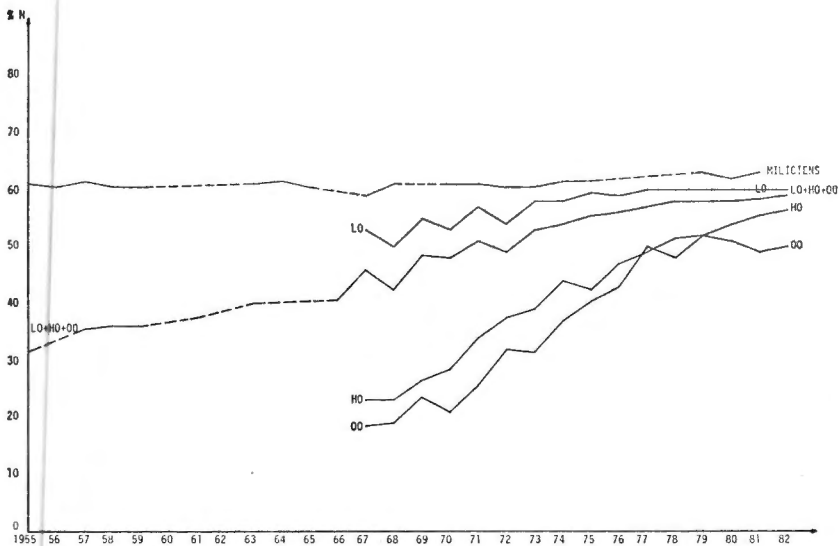
Toch wel een indicator voor de taaltoestand vlak na het totstandkomen van de legertaalwet. Het verslag van 11 november 1947 verstrekt geen preciese gegevens over de samenstelling van het actieve officierenkader per taalgroep en in het verslag van 1 februari 1949 gebeurt dit net zo min. Van 1950 tot 1954 werden er geen parlementaire verslagen gepubliceerd, zodat er geen gegevens beschikbaar zijn. Een eerste, zij het onvolledig inzicht verschaft het verslag van 25 april 1955 (toestand op 1 januari 1955) : het geeft de globale toestand (dus geen rekening houdend met de opdeling LO - HO - OO) van het actief-, aanvullings-, en reservekader der officieren, en dit per legermacht. Hieruit kan men — door eigen berekeningen — tot enkele globale cijfers komen : de verhouding N/F bedraagt 31,7/68,3 %, maar hiermee weet men bij voorbeeld nog niet hoeveel Vlaamse generaals er zijn. Dezelfde werkwijze wordt aangehouden tot 1963. Op dat moment is het globale percentage N/F geëvolueerd tot 40/60 %, maar nog steeds hebben we bij benadering niet het minste inzicht in het kader der LO, HO en OO. Cijfers desbetreffende vonden we wel in de gegevens van de Centrale Administratie van de Krijgsmacht, en dit voor de jaren 1964-1967. Spijtig genoeg betreft het hier voor de jaren 1964-1966 enkel percenten, geen absolute cijfers. Dit betekent dat we pas vanaf 1967, d.w.z. ei zo na dertig jaar na het totstandkomen van de legertaalwet, via publieke bronnen te weten komen hoeveel generaals het Belgisch leger telt, die het Nederlands als voertaal hebben, gesteld tegenover het aantal Franstalige generaals.

**De toestand van 1967 tot heden : naar een effectief evenwicht ?**

Vanaf 1967 (17) is het dus — zoals hierboven gesteld — mogelijk een inzicht te verkrijgen in de verdeling naar taalgroep van de LO - HO - OO van het actief kader. Laat ons nu de taaltoestand — per categorie — even in ogenschouw nemen.

*1. De lagere officieren.*

In 1967 bedroeg het percentage LO, met het Nederlands als voertaal, 2933, tegenover 2594 met het Frans als voertaal (hetzij 53,1 % Nederlands-talingen). Dit « Vlaamse aandeel » bedroeg in 1970 56,4 %, in 1975



**GRAFIEK I.** — Percentage Nederlandstalige lagere officieren, hoofdofficieren en opperofficieren in vergelijking tot het percentage Nederlandstalige miliciens in het Belgisch leger (1955-1982).

58,5 %, in 1980 59,6 %, en kwam tot evenwicht in 1982 : 60 % (zie tabel II). Het bereiken van het proportioneel aandeel voor de Vlamingen op dit niveau heeft, vertrekkend van de wet van 1938, dus 44 jaar geduurd. De stijging van het Vlaamse aandeel is vrij lineair gebeurd. Toch dient gesteld dat het onevenwicht bij de LO, in de beschouwde periode, nooit zo flagrant is geweest als bij de HO en OO.

(17) Basisdatum voor 1967 : 15 januari.

## 2. De Hoofdofficieren.

Het percentage Vlaamse HO bedroeg in 1967 slechts 23,1 %. Met HO wordt hier bedoeld : kolonels, luitenant-kolonels en majoors. In absolute cijfers waren er in 1967 381 Vlaamse HO op een totaal van 1651. Het aandeel steeg in 1970 tot 28,3 %, in 1975 tot 44,9 % (met forse stijgingen in 1971, 1972 en 1974), in 1980 tot 54,4 % en in 1982 tot 56,6 % (zie tabel II). Dit betekent dat, na meer dan veertig jaar, de Vlamingen op dit vlak nog steeds niet beschikken over hun evenredig aandeel HO.

## 3. De opperofficieren.

En wat nu met de hoogste leger-top ? Hebben de Vlamingen hier hun rechtmatig deel verworven ?

Wanneer men de cijfers van 1967 voor ogen neemt, komt men tot een onthutsende vaststelling : slechts 8 van de 43 generaals zijn Vlamingen (18,6 %), en dit bijna dertig jaar na de inwerkingtreding van de leger-taalwet. Vanaf de jaren zeventig ontstaat er dan een trend naar de gelijk-schakeling : 20 % in 1970, 35,3 % in 1975, 51,2 % in 1980 (zie tabel II).

TABEL II

Bestand van het Belgisch officierencorps per taalgroep,  
in absolute cijfers en percenten, van 1955 tot 1982

1 Januari Graad	Taalgroep	1955	1961	1965*	1967*	1970	1975*	1980*	1982*
LO	N abs.	—	—	—	2933	2400	2890	3008	3071
	%	—	—	50,6	53,1	52,8	58,5	60,0	60,0
	F abs.	—	—	—	2594	2144	2047	2035	2049
	%	—	—	49,4	46,9	47,2	41,5	40,0	40,0
HO	N abs.	—	—	—	381	551	794	903	942
	%	—	—	20,7	23,1	29,3	44,9	54,0	56,6
	F abs.	—	—	—	1270	1331	976	756	722
	%	—	—	79,3	76,9	70,7	55,1	46,0	43,4
OO	N abs.	—	—	—	8	11	18	22	23
	%	—	—	14,3	18,6	20,8	35,3	51,0	50,0
	F abs.	—	—	—	35	42	33	21	23
	%	—	—	85,7	81,4	79,2	64,7	49,0	50,0
Totaal	N abs.	2599	3010	—	3322	2962	3702	3933	4036
	%	31,7	37,6	—	46,0	45,7	54,8	58,0	59,1
	F abs.	5590	4992	—	3899	3517	3056	2812	2794
	%	68,3	62,4	—	54,0	54,3	45,2	42,0	40,9

\* Deze cijfers gaan terug op gegevens van de Centrale Administratie van de Krijgsmacht, Statistisch Jaarboek van Landsverdediging. De overige zijn geput uit parlementaire verslagen.



Dan komt er weer een kleine daling in 1981 : 45,7 % en tenslotte weer 50 % in 1982. Ook hier is men, na meer dan veertig jaar, nog niet tot de juiste proporties gekomen, hoe duidelijk de vooruitgang de laatste jaren ook is geweest. Op te merken valt alleszins dat, ondanks de klare objectieven van de legertaalwet, het percentage Vlaamse OO in 1970 nog steeds maar 20,8 % bedroeg.

Samenvattend kan men stellen dat de evolutie naar proportionaliteit in twee periodes uiteenvalt : een eerste, die grosso modo gaat van 1938 tot 1970, en waarin de tendens naar de gelijkschakeling zeer traag op gang is gekomen, en een tweede gaande van ca. 1970 tot 1982, waarin deze beweging aanzienlijk is versneld. Toch werd totnogtoe enkel bij de LO het proportioneel aandeel bereikt.

### Tot besluit.

Vijfenveertig jaar na het totstandkomen van de wet op het taalgebruik in het leger, die een absoluut evenwaardigheidsstatuut toekende aan beide landstalen, is de toestand grosso modo in evenwicht gebracht, en dit is des te meer zo, naarmate het een lagere officiersgraad betreft.

Het bereiken van het evenwicht heeft een zeer lange tijd in beslag genomen, en de gelijkheidstrend is pas omstreeks 1970 voorgoed op gang gekomen, dit mede onder druk van de Vlaamse pers, ettelijke parlementaire vragen van Vlaamse Kamerleden en Senatoren, en de inzet van drukkingsgroeperingen zoals het Verbond voor Vlaams Overheidspersoneel.

Feit is dat de wet van 1938 lange tijd ineffectief is gebleken, en dit is niet verwonderlijk, gezien vele moeilijkheden reeds van bij de parlementaire bespreking van de wet in 1938 aan de oppervlakte waren gekomen. Voeg daarbij nog het feit dat er ten tijde van het totstandkomen van de wet een uitgesproken antimilitarisme in het Vlaamse kamp bestond, en dat vlak na het totstandkomen van de wet de tweede wereldoorlog is uitbroken, waarbij de wet gedurende meerdere jaren niet kon toegepast worden onder druk der omstandigheden. Daarbij komt dat lange tijd er een manifest tekort aan Nederlandstalige kandidaten voor de Koninklijke Militaire School is geweest, alsook het negatieve effect van de repressie, als reactie op de collaboratie na de tweede wereldoorlog.

Wat verder bij het bestuderen van deze materie in het oog springt, is de uiterst gebrekkige informatie terzake : onregelmatige publicatie der parlementaire verslagen, gebrek aan uniformiteit in statistisch materiaal, en vaak achterhouding van de meest « delicate » cijfers (o.m. door geen cijfers te geven per structuur-onderdeel van het officierencorps) op cruciale punten, door het exclusief verstrekken van globale gegevens. Nu is het wel zo

dat de gebrekkigheid van de statistieken geen typisch tekort is op dit welbepaalde domein, men zou daarentegen van een « Belgische ziekte » kunnen spreken. Daarbij komt dat men nog steeds voor een taboe staat, waar het gaat over het militair apparaat. Eerlijke, toegankelijke en overzichtelijke statistische gegevens vormen een noodzakelijke voorwaarde om de burger in staat te stellen het functioneren van de maatschappelijke structuren waarin hij leeft, kritisch te evalueren. Spijtig genoeg staat men daar nog ver van af.

**Summary : Juridical and actual state of the linguistic ratios among the Belgian military officers. A survey 1938-1982.**

*The linguistic ratios in the Belgian army are regulated by the Act of July 30. 1938. This Act claimed at a complete equality between both important national languages, in order to put an end to the French quasi-monolinguality of the military elite.*

*Although the 1938 Act has been rather ineffective for more than forty years, the linguistic situation in respect of the Belgian army officers has improved considerably since 1970.*

*A closer examination reveals that this principal idea of equality has not been realized as to the field officers and the general officers, but that approximately the linguistic balance is attained among the lower officers.*

BIJLAGE

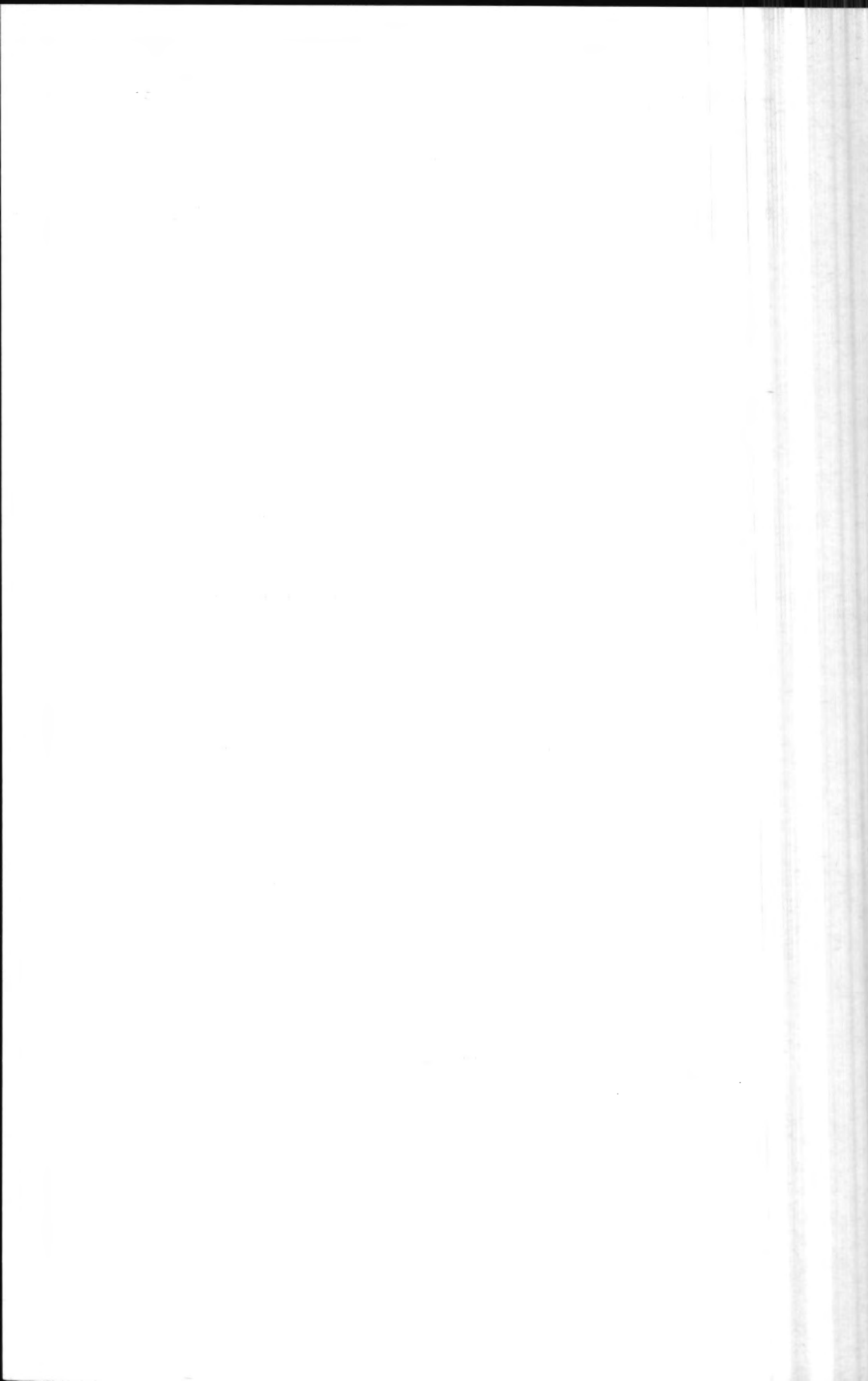
**Beschikbare cijfergegevens betreffende het bestand van het Belgisch officierencorps, per taalgroep, in absolute getallen en percenten, voor de jaren 1955-1982**

Officieren		1955	1957	1958	1959	1961	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1968	1969	1970	1970	1971	1972
		(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(1)
Lagere	N abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	2933	2109	2977	2951	2400	2978	2955	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	48,0	50,6	51,8	53,1	49,9	54,2	55,1	52,8	56,4	57,0	54,1
officieren	F abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	2594	2116	2519	2407	2144	2306	2228	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	52,0	49,4	48,2	46,9	50,1	45,8	44,9	47,2	43,6	43,0	45,9
Hoofd-	N abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	381	381	370	427	551	469	608	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	17,3	20,7	22,2	23,1	23,2	23,4	26,4	29,3	28,3	34,2	37,3
officieren	F abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	1270	1263	1213	1188	1331	1189	1171	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	82,7	79,3	77,8	76,9	76,8	76,6	73,6	70,7	71,7	65,8	62,7
Opper-	N abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	10	12	11	11	14	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	10,3	14,3	17,6	18,6	19,0	20,0	23,5	20,8	20,0	25,5	31,8
officieren	F abs.	-	-	-	-	-	-	-	-	35	34	40	39	42	44	41	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	89,7	85,7	82,4	81,4	81,0	80,0	76,5	79,2	80,0	74,5	68,2
Totaal	N abs.	2599	2889	2853	2888	3010	3114	-	-	2596	3222	2498	3557	3390	2962	3458	3577	-
	%	31,7	35,3	35,7	36,2	37,6	40,0	-	-	40,6	46,0	42,3	48,5	48,3	45,7	49,4	51,0	48,4
	F abs.	5590	5286	5134	5092	4992	4662	-	-	3798	3899	3413	3772	3634	3517	3539	3440	-
	%	68,3	64,7	64,3	63,8	62,4	60,0	-	-	59,4	54,0	57,7	51,5	51,7	54,3	50,6	49,0	51,6

Officieren		1972	1973	1974	1974	1975	1976	1976	1977	1978	1978	1979	1980	1981	1981	1982
		(2)	(2)	(1)	(2)	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)
Lagere	N abs.	2897	2947	-	2888	2890	-	2903	2932	2926	2921	2951	2976	3008	2964	3006
	%	57,8	58,1	58,4	59,2	58,5	59,5	59,0	59,0	60,0	60,0	59,7	60,0	60,0	59,9	60,0
officieren	F abs.	2112	2126	-	2070	2047	-	1985	2018	1989	1948	1990	2003	2035	1985	2020
	%	42,2	41,9	41,6	41,8	41,5	40,5	41,0	41,0	40,0	40,0	40,3	40,0	40,0	40,1	40,0
Hoofd-	N abs.	672	653	-	745	794	-	735	787	809	847	847	865	903	924	929
	%	37,5	38,8	44,0	42,2	44,9	42,5	47,0	47,0	49,0	51,5	51,2	52,0	54,0	55,6	56,6
officieren	F abs.	1120	1030	-	1020	976	-	881	904	844	797	806	790	756	739	741
	%	62,5	61,2	56,0	57,8	55,1	57,5	53,0	53,0	51,0	48,5	48,8	48,0	46,0	44,4	44,0
Opper-	N abs.	14	15	-	16	18	-	16	18	21	21	21	23	22	20	21
	%	28,6	31,3	37,0	32,0	35,3	40,5	43,0	40,0	50,0	47,7	47,7	52,0	51,0	48,8	46,0
officieren	F abs.	35	33	-	34	33	-	21	27	21	23	23	21	21	21	25
	%	71,4	68,7	63,0	68,0	64,7	59,5	57,0	60,0	50,0	52,3	52,3	48,0	49,0	51,2	54,0
Totaal	N abs.	3583	3615	-	3649	3702	-	3694	3737	3756	3789	3819	3864	3933	3908	3956
	%	52,3	53,1	54,0	53,9	54,8	55,7	56,0	56,0	57,0	57,8	57,5	58,0	58,0	58,7	59,0
	F abs.	3267	3189	-	3124	3056	-	2887	2949	2854	2768	2819	2814	2812	2745	2786
	%	47,7	46,9	46,0	46,1	45,2	44,3	44,0	44,0	43,0	42,2	42,5	42,0	42,0	41,3	41,0

(1) Documenten van de Kamer of Documenten van de Senaat.  
 (2) Statistisch Jaarboek van Landsverdediging.  
 (3) De Standaard, 24 april 1979.





## La sécession

*Eléments pour une explication  
à partir du cas katangais (1960-1963)*

---

par Claude ROOSENS,

Assistant à l'Université Catholique de Louvain.

★

Marquée par l'impréparation d'une accession à l'indépendance que même ceux qui l'avaient sérieusement envisagée ne concevaient pas qu'elle pouvait survenir si rapidement, la récupération, au 30 juin 1960, par le Congo-Léopoldville, de sa souveraineté fut immédiatement suivie de graves difficultés. Celles-ci prirent diverses formes, de la mutinerie de la Force publique aux risques d'éclatement de l'ensemble national. La sécession du Katanga (juillet 1960-janvier 1963) représenta, à cet égard, la menace la plus sérieuse de remise en cause de l'unité congolaise. Les témoignages, les documents, les recherches qui se multiplient sur le sujet, permettent une analyse plus précise de ce phénomène politique que fut la sécession du Katanga (1). Au terme d'un travail de doctorat consacré aux aspects internes et internationaux de cette sécession, il nous a paru intéressant de formuler une série de propositions générales que l'on peut dégager de l'analyse de la situation particulière envisagée. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit là de lois universelles applicables à tout phénomène sécessionniste, mais simplement de quelques hypothèses à vérifier dans d'autres cas que celui du Katanga, auquel nous nous sommes particulièrement attaché.

---

(1) Parmi les travaux importants consacrés à la sécession du Katanga, on retiendra, parmi une production abondante mais d'inégale qualité, les deux ouvrages suivants : J. GERARD-LIBOIS, *Sécession au Katanga*, Bruxelles et Léopoldville, CRI&P-INEP, 1963 et F. VANDEWALLE, *Mille et quatre jours. Contes du Zaïre et du Shaba*, 13 fascicules, Bruxelles, chez l'auteur, 1977.

C. ROOSENS, *La sécession katangaise (1960-1963). Aspects fondamentaux internes et internationaux*. Doctorat présenté à l'Institut des Sciences politiques et sociales de l'UCL 1982.

Mais avant de passer celles-ci en revue, il importe, tout d'abord, de placer la question katangaise dans le cadre plus général de la décolonisation du Congo belge et de la recherche d'une solution constitutionnelle aux problèmes qui le marquaient dès avant les années soixante.

### **L'indépendance congolaise.**

#### **A la recherche d'institutions adaptées.**

Confrontée, sans s'y être préparée, à la perspective de l'indépendance de sa principale dépendance africaine, la Belgique s'engagea dans les discussions avec le partenaire congolais sans beaucoup d'idées bien claires quant aux structures politiques à mettre en place mais avec un objectif défini : assurer le maintien de l'unité de l'ensemble congolais. Si, théoriquement, trois voies s'ouvraient au plan institutionnel : soit l'Etat unitaire avec décentralisation, soit l'Etat fédéral, soit l'apparition de plusieurs Etats, résultats de l'éclatement de l'ensemble, le fait est que l'on s'orienta très vite vers une solution hybride dont l'ambiguïté constituait la seule réponse possible aux divergences des positions défendues par les représentants des différentes régions du Congo. Les débats de la Table Ronde politique, qui se tint à Bruxelles en janvier-février 1960, mirent aux prises partisans du compromis avec la Belgique et partisans d'une ligne dure à son égard ; ces débats, pour essentiels qu'ils furent, n'en écartèrent pas pour autant l'opposition entre ceux qui insistaient, comme premier objectif, sur la nécessité de maintenir l'unité du pays en admettant un certain degré d'autonomie imposé par l'originalité propre de chacune des entités composantes et ceux qui inversaient cette relation, plaçant la sauvegarde et la promotion des intérêts de chaque province au premier rang de leurs préoccupations. En réalité, les divergences entre Africains ou entre Européens portaient essentiellement sur la nature fédérale ou unitaire décentralisée du régime à mettre en place et non pas sur l'unité de l'Etat que tous, pratiquement, estimaient, officiellement, devoir sauvegarder. L'autonomie très large réclamée par certains risquait de vider de sa substance cette unité que néanmoins ils proclamaient (2).

Du côté congolais, il y avait, dans l'ensemble, une perception juste de la diversité du pays dont il fallait tenir compte, mais qui ne pouvait ou-

---

(2) Pour l'ensemble des travaux de la table ronde politique, voir le Rapport d'activité du Secrétariat des travaux, Bruxelles, 1960, 6 volumes, non paginés ; G.-H. DUMONT, *La table ronde belgo-congolaise*, Paris-Bruxelles, éd. universitaires, 1961 ; CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 53, 19 février 1960 et *Congo 1960*, passim.

vrir la voie au séparatisme des régions. Ainsi, lors du congrès de Lulua-bourg (4-12 avril 1959) réunissant les partis politiques du pays, une résolution avait été adoptée qui affirmait leur attachement à l'unité du Congo. P. Lumumba, futur premier ministre, et A. Kalonji, du Kasai, y avaient insisté sur les dangers de la balkanisation tandis que G. Kitenge (de l'Union congolaise, parti katangais) y avait rejeté toute politique tribale, provinciale ou raciale, en soulignant les risques encourus de « faire sauter le Congo en miettes » (3). Parmi les partisans du fédéralisme, J. Kasa Vubu, le futur président du Congo indépendant, tout en rappelant son attachement au fédéralisme politique, réclamait, lui, le maintien de l'unité économique du pays (4), tandis que, du côté de la Conakat, M. Tshombe, principal leader katangais, partageait le point de vue de T. Kanza, proche de Lumumba, qui voyait dans la formule fédérale « la seule solution possible pour qui veut faire du Congo une des grandes nations de l'Afrique du sud du Sahara ». La Communauté instituée par la Constitution française de 1958 représentait, selon Th. Kanza, le modèle idéal : tout en maintenant les grands secteurs de la politique étrangère, de la défense, de la monnaie, de l'économie et des finances dans le domaine de la compétence de la Communauté, elle permettait d'assurer l'autonomie des Etats qui la composaient. La fédération envisagée pour le Congo, sur ce modèle français, servirait à assurer la paix et le développement harmonieux d'un ensemble uni, plutôt que de déboucher sur le séparatisme, source de fragilité et de faiblesse pour tous. M. Tshombe voyait, quant à lui, dans la Communauté, « la seule formule viable entre l'impossible fédération et l'émiettement tribal ». Il affirmait ne souhaiter « rien d'autre pour le Congo » (5).

Quant aux Européens, il importe d'opérer une distinction parmi eux. Du côté officiel, si tous acceptaient l'idée du maintien de l'unité congolaise, ils n'estimaient pas tous que l'Etat unitaire décentralisé représentait le meilleur moyen pour y parvenir. Le fédéralisme constituait, pour certains, la manière la plus adéquate d'organiser la diversité congolaise que, jusque là, seule l'autorité de l'Etat avait permis de contrôler.

La thèse unitariste avait clairement été affirmée par le groupe de travail « pour l'étude du problème politique au Congo belge », mis sur pied en 1958 par M. Pétillon (ancien gouverneur général et Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi) et dans les conclusions duquel on pouvait lire que « la très grande majorité des personnes (consultées) qui (s'étaient)

(3) *Remarques congolaises*, 27 avril et 5 mai 1959.

(4) CRISP, *Abako 1950-1960*, Bruxelles, 1963, pp. 205-208, 229 et ss.

(5) Th. KANZA, *La situation politique au Katanga*, *Res Publica*, 1959, deuxième édition, pp. 114-116 ; M. TSHOMBE, *Mémoires* (édités par sa famille), Bruxelles, Espérance, 1975, p. 41.

déclarées favorables à une extension des pouvoirs provinciaux (avaient) exprimé le souhait formel que cette décentralisation et cette déconcentration envisagées n'aient pas pour effet de porter atteinte à la structure unitaire du pays » (6). Le Ministre Van Hemelrijck défendait les mêmes idées, lorsque, au cours d'un voyage au Congo en 1959, il déclara : « Comment pouvait-on espérer qu'une région du Congo, quelle qu'elle soit, puisse devenir un pays prospère en s'isolant du reste du pays ? Qui ne voit au surplus qu'un pas dans ce sens risquerait d'en entraîner d'autres, et que pour finir, au lieu de former un Congo riche et puissant, nous aboutirions à une mosaïque de petits Etats... » (7). Pour d'autres, comme MM. Dehousse et Pholien, la diversité ethnique, l'étendue du pays, les différences entre les régions et l'absence de sentiment national constituaient des arguments importants en faveur du fédéralisme. P.-H. Spaak lui-même s'était rallié à cette position (8).

La thèse fédérale gagna même du terrain avec le rapport de M. d'Aspremont-Lynden, chef de cabinet adjoint du Premier Ministre, qui opta nettement en sa faveur. Il souhaitait une répartition des pouvoirs, sauf dans certaines matières expressément réservées au pouvoir central (9). M. Ganshof van der Meersch, Ministre des Affaires générales en Afrique, semble avoir également été gagné à l'idée fédérale si l'on en croit son témoignage postérieur à l'indépendance (10). Ces suggestions ne franchirent cependant pas le cap de la décision politique. Le gouvernement s'en tint à un projet unitaire avec décentralisation.

Dans les milieux européens du Katanga, dominaient ouvertement les thèses de l'U.C.O.L. et de l'U.K. franchement autonomistes (11). La spécificité régionale les amenait à réclamer un statut de dominion pour le Katanga, dans le cadre d'une communauté belgo-congolaise (12). Toute leur habileté consista à se choisir des « amis » africains, qu'ils gagnèrent à leurs idées, en utilisant les références du passé, les divisions ethniques et sociales qui partageaient les Katangais africains. Ce qui

(6) Rapport du groupe de travail pour l'étude du problème politique au Congo belge, Documents parlementaires, n° 108, session 1958-1959.

(7) CRISP, *Congo 1959*, pp. 67-68.

(8) P.-H. SPAACK, *Combats inachevés*, Paris, Fayard, 1969, II, pp. 234 et ss.

(9) Pour la position de M. d'Aspremont-Lynden, *Congo 1959*, pp. 152-157.

(10) W. GANSHOF van der MEERSCH, *Fin de la souveraineté belge au Congo*, Bruxelles, IRR, 1963, pp. 502-504 et *La Dernière Heure*, 21 juillet 1960.

(11) UCOL, Union pour la colonisation, groupement des colons favorables à l'autonomie ; UK Union katangaise, parti politique émanant de l'UCOL.

(12) *L'Essor du Congo*, Elisabethville, 25, 26 et 27 octobre 1956, articles signés J.E.A. Le projet avoué consistait, dans le cadre d'une communauté belgo-congolaise, à en revenir à plus d'autonomie tout d'abord pour passer ensuite, en suivant le modèle de la Rhodésie du Sud, au statut de dominion dans lequel la Belgique ne conserverait la haute main que sur la politique étrangère et la défense nationale. Voir également *L'Essor du Congo*, 10 novembre 1956, pour une lettre ouverte du même J.E.A., adressée au Ministre des Colonies.



allait leur permettre d'aboutir à la création d'un Katanga indépendant, création largement artificielle et dont il devint vite clair qu'elle échouerait.

Les discussions et les résolutions de la table ronde n'apportèrent pas une réponse décisive aux problèmes posés pas plus que la Loi fondamentale qui la suivit et qui ne put que rendre compte du caractère hybride du système projeté. Elle dotait, en effet, le Congo d'institutions dans lesquelles certains traits du fédéralisme se retrouvaient (par exemple : existence d'un véritable pouvoir législatif régional ; le Sénat national se composait, en représentations égalitaires, d'élus des assemblées provinciales) tout en conservant les principaux caractères de l'Etat unitaire, comme le maintien, au niveau central du pouvoir souverain résiduaire. Le choix n'avait donc pas été fait entre l'Etat unitaire ou l'Etat fédéral. Les forces qui se trouvaient derrière chacune de ces voies s'équilibraient : aucune ne l'emportait sur l'autre. On s'était donc dirigé vers un compromis, une construction *sui generis*, espérant ainsi satisfaire les prétentions opposées des parties en présence (13).

Au-delà de ces discussions de caractère institutionnel, les intentions de la Conakat et de ses partisans se traduisirent, dans les faits, par des menaces précises de séparatisme. Baignant dans un climat pré-sécessionniste, favorisé par les positions clairement exprimées de certains Européens (14), les leaders katangais, renforcés dans leur position dominante par le vote des amendements, apportés par le législateur belge, à la Loi fondamentale (15), tentèrent, à diverses reprises, de provoquer la scission entre leur province et Léopoldville. Responsable de l'ensemble du pays jusqu'à la date de l'indépendance, la Belgique s'opposa à toutes ces tentatives de sécession. Après le 30 juin 1960, elle changea d'attitude : déçue par le rejet des autorités de Léopoldville, elle se racrocha à Elisabethville où une bonne part de ses intérêts se trouvait. Avant l'indépendance, le Congo se trouvait donc dans une situation

---

(13) Sur le texte de la Loi fondamentale, adoptée par la Chambre le 10 mai et par le Sénat le 18, voir le *Moniteur belge*, 27-28 mai 1960. Pour une analyse de celle-ci, se référer à F. PERIN, *Les institutions politiques du Congo indépendant*, Léopoldville, Institut politique congolais, 1960.

Une autre table ronde (avril-mai 1960) fut consacrée aux problèmes économiques. Elle ne leur apporta évidemment pas de solution définitive. Voir *La conférence belge-congolaise économique, financière et sociale*, Bruxelles, Infor-Congo, 1960.

(14) Notamment l'UCOL. Voir les thèses de ce mouvement dans le *Bulletin* qu'il éditait, notamment le n° 4, février 1947, et un numéro spécial, d'août 1947, comprenant un mémoire remis au Prince Charles, régent, à l'occasion de son passage à Elisabethville.

(15) Les amendements apportés aux articles 110 et 114 de la Loi fondamentale qui supprimaient l'exigence d'un quorum des deux tiers, dans les assemblées provinciales, permirent à la Conakat (elle ne disposait que d'une majorité simple à l'assemblée katangaise) de contrôler entièrement le pouvoir exécutif dans la province.

incertaine, au point de vue constitutionnel, et riche d'instabilités pour l'avenir. Rien n'était réglé. Aucun accord n'était acquis entre les parties.

### Les mécanismes de la sécession.

Après avoir rappelé le contexte institutionnel dans lequel se plaça l'indépendance, nous allons tenter de dégager quelques éléments d'explication de la sécession katangaise à l'aide d'une série d'hypothèses dont voici la première :

*« Si, dans un Etat et particulièrement dans un nouvel Etat issu de la décolonisation et soumis à des tensions diverses, une région prospère se voit contrainte de partager, avec les autres régions, les bénéfices qu'elle retire de ses activités et de ses richesses, le sentiment de frustration qu'elle éprouve ne peut être surmonté que par un puissant esprit communautaire, dérivé de solides attaches nationales ».*

Il est unanimement admis que, jusqu'à l'indépendance, seule l'autorité imposée de l'extérieur avait maintenu l'unité du Congo. A l'intérieur de frontières, artificiellement découpées, vivaient des populations d'origine diverse dont peu de facteurs avaient favorisé le rapprochement. Pour nous en tenir au Katanga, il est clair, en effet, que la plupart des forces généralement considérées comme indispensables au succès d'une fédération, et en conséquence au maintien d'une unité étatique, y faisaient défaut (16). Cette absence de liens ne pouvait évidemment que renforcer l'irritation de la région katangaise, appelée par ses ressources à contribuer, pour une grande part, au revenu national (17).

Au-delà de facteurs purement objectifs comme les caractéristiques ethniques, linguistiques, de communications ou de frontières (on ne peut négliger à cet égard l'influence que la proximité de la Rhodésie put avoir par rapport au Katanga) qui distinguaient le Katanga du reste de l'Etat, il en est d'autres, expression de puissantes attaches nationales, susceptibles de donner naissance à un véritable esprit communautaire, qui auraient pu contribuer à dépasser la diversité instaurée par les premiers. Il en est ainsi, par exemple, de l'homogénéité idéologique des élites de chacune des entités composantes de l'ensemble. Les rapports que les leaders peuvent avoir entre eux, le partage de conceptions communes ou, en tout cas, la compréhension réciproque de leurs intérêts

---

(16) Sur l'ensemble de ces facteurs, voir l'analyse d'A. ETZIONI, *Political Unification*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965, et I. DUCHACEK, *Comparative Federalism*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

(17) Cet aspect est développé dans la troisième hypothèse.

peuvent aider à dépasser les tensions qui naissent des divergences ethniques, linguistiques et autres. Il n'en fut rien au Congo. Outre le fait que les élites régionales ne se rencontraient guère, il est évident que, P. Lumumba et M. Tshombe, les deux principaux leaders du Congo lors de l'indépendance, avaient des conceptions politiques complètement opposées (18). Toute solution politique était exclue entre eux deux, d'autant que les affinités et les influences extérieures qu'ils avaient subies ne faisaient que renforcer leur opposition, alors que pareille issue apparaissait concevable entre J. Kasa Vubu ou C. Adoula et M. Tshombe. Une telle divergence s'est retrouvée ailleurs. Ainsi, par exemple, dans la Fédération du Mali, entre L. Senghor et M. Keita, que leurs options politiques plaçaient en position de rivalité : au rapprochement avec l'Afrique militante, voulu par K. Nkrumah ou Sekou Toure, se heurtait la voie modérée des leaders sénégalais et katangais (19).

Toujours au niveau des leaders politiques, il est certain qu'un engagement national de M. Tshombe, semblable à celui de P. Lumumba, aurait eu un effet d'entraînement au Katanga et aurait permis à cette région de mieux s'accorder aux problèmes nationaux. M. Tshombe ne suivit pas cette orientation : c'est ainsi qu'il choisit, en mai 1960, de se présenter aux seules élections provinciales alors que le M.N.C. Lumumba emportait 41 sièges sur les 137 à pourvoir au niveau central. A la même époque, les Katangais toutes tendances confondues, participaient à la Table Ronde économique de Bruxelles et y adoptaient une position commune à propos de la répartition du portefeuille du Comité spécial du Katanga notamment, démontrant ainsi que leurs préoccupations étaient avant tout d'ordre économique et local plutôt que nationales.

---

(18) L'étiquette « communiste » apposée à P. Lumumba est contestable. Elle fut habilement utilisée par ceux qui entendaient faire du Katanga le défenseur inconditionnel du monde libre. A ce sujet, voir St. WEISSMAN, *American Foreign Policy in the Congo, 1960-1964*, Itaca Cornell University Press, 1974, p. 280 et R.D. MAHONEY, *The Kennedy Policy in the Congo, 1961-1963*, The Johns Hopkins University, Ph. D., 1980, *passim*.

(19) Sur la fédération du Mali, voir P. PIERSON-MATHY, *La Communauté française, Chronique de Politique étrangère*, janvier-mai 1961, n° 1 à 3, pp. 109-123 et 137-147 ; J. FOLTZ, *From French West Africa to the Mali Federation*, Yale University Press, 1965 et A. GANDOLFI, *Naissance et mort sur le plan international d'un Etat éphémère : la Fédération du Mali*, *Annuaire Français de droit international*, 1960, pp. 881-906.

Si la comparaison entre les deux exemples, Fédération du Mali et Congo, permet de dégager certains facteurs d'explication de la rupture, dont les principaux paraissent être l'inégalité entre les parties composantes et surtout l'absence de volonté communautaire (dans le sens d'une priorité accordée aux objectifs de l'entité nationale), l'issue finale de ces deux unions et la manière dont il y fut mis fin les différencient profondément. L'union imposée au Congo triompha par le recours à la force ; l'union volontaire du Sénégal et du Mali se termina par une dissolution pacifique. On notera encore, à cet égard, que le recours à l'ONU, envisagé par le président Modibo Keita, ne trouva aucune concrétisation au Mali.

Le sentiment de frustration ressenti par les Katangais — et qui découlait du partage, inégal selon eux, que leur imposait le gouvernement central — aurait éventuellement pu être surmonté si une intégration plus profonde avait été réalisée au niveau des échanges entre les entités de l'ensemble congolais. Les rapports économiques bien sûr mais aussi les communications diverses qui s'établissent entre les populations, les contacts sociaux et économiques qui se nouent entre les diverses régions peuvent renforcer, en les multipliant, les attaches nationales, pour autant qu'ils soient marqués par un caractère réellement égalitaire. Si cette dernière condition n'est pas réalisée, ces échanges peuvent provoquer un effet inverse : il en fut ainsi au Katanga où la présence d'« étrangers » (originaires du Kasai) sur le territoire constitua l'une des raisons du conflit (20). L'opposition Conakat-Balubakat (et entre les groupes ethniques qu'elles représentaient), d'origine plus sociale qu'ethnique, prit en effet les allures d'une guerre civile interne et représenta un obstacle supplémentaire au rapprochement Elisabethville-Léopoldville : la crainte d'une minorisation avait amené la Balubakat à rechercher, dans le ralliement au gouvernement central, une protection vis-à-vis de M. Tshombe, réduisant d'autant la confiance que les Katangais « authentiques » pouvaient avoir dans ce même gouvernement.

Le partage d'un passé historique commun peut rapprocher les membres de la communauté nationale ; l'influence d'une même culture coloniale, la participation au même système politico-administratif, s'ajoutant à la perspective de l'indépendance à assumer, auraient pu conduire à un resserrement des liens internes congolais. En fait, l'absence de participation des Africains à la vie politique et sociale nationale, sous la colonisation, n'avait guère favorisé le développement d'un réel sentiment communautaire. Subissant passivement l'unité imposée, maintenus à l'écart du système, ils n'avaient pas intégré une vision unitaire du Congo. Leurs fidélités, leurs engagements demeuraient locaux. Le patriotisme, l'allégeance jouaient uniquement dans un cadre culturel local.

Ces quelques notations paraissent suffisantes pour expliquer l'absence d'attaches nationales du côté katangais, qu'une longue tradition avait conforté dans une attitude autonomiste. Ses richesses semblaient justifier cette position, qu'une approbation et un encouragement extérieur renforçaient encore.

---

(20) La présence de travailleurs soudanais au Sénégal fournit une autre illustration de ce principe.

« Si la solidarité nationale fait défaut et qu'aucune solution, même transitoire, n'est trouvée au plan national pour aménager les rapports entre les diverses régions de l'Etat, la région prospère est inévitablement amenée, tirant profit de la faiblesse de l'Etat central, sinon à faire sécession du moins à en brandir la menace ».

Peu disposés à s'intégrer dans un ensemble national où ils n'auraient pu conserver la maîtrise de leurs ressources, les responsables katangais n'acceptèrent les résolutions de la Table Ronde politique qu'en leur donnant une interprétation fédéraliste qu'elles n'avaient pas pleinement et qui ne correspondait aucunement à celle que lui donnaient les autorités de Léopoldville (21).

Ces dispositions n'avaient d'ailleurs qu'un caractère transitoire : le débat était donc simplement retardé. Quant aux résolutions de la Table ronde économique, à laquelle le Katanga attachait une particulière importance, elles ne rencontrèrent pas ses exigences, ne prenant pas suffisamment en compte les revendications katangaises. Elisabethville entendait notamment conserver le contrôle du Comité spécial du Katanga (22) qu'elle ne voulait pas voir passer sous l'autorité de l'Etat central. Les péripéties de la dissolution de ce comité traduisirent bien l'enjeu essentiel que représentaient les richesses du Katanga.

En l'absence de tout accord satisfaisant et devant les intentions prêtées par les Katangais aux futures autorités centrales, Elisabethville recourut à la menace, plusieurs fois brandie dans le passé, de la sécession. Relais des idées défendues par les milieux du colonat européen (23) qui s'exprimait à travers l'Union katangaise, la Conakat développa, dès ses origines, une doctrine proche des thèses avancées par les milieux européens ultra pour lesquels, au-delà du discours qu'ils tenaient, l'objectif était bien le séparatisme (24). Favorable à la formation d'un Etat katangais autonome

(21) M. Tshombe estimait ainsi que la Table ronde avait reconnu « aux anciennes provinces tous les pouvoirs d'une autorité politique » (*Congo 1960, op. cit.*, p. 53) ; M. Mutaka, le futur président de l'Assemblée katangaise, déclarait : « Nous avons pu obtenir le contenu du fédéralisme » (id., p. 240).

(22) Comité spécial du Katanga. Cet organisme, qui associait intérêts privés et publics, fut l'un des principaux moteurs de l'exploitation économique du Katanga. Voir C. TERLINDEN, J. CORNET et M. WALRAET, *Le Comité spécial du Katanga*, Bruxelles, Cuypers, 1960.

(23) J. ZIEGLER voit, dans le Katanga indépendant, une « protonation », résultat de la fusion des élites modernistes lunda et yeke, elles-mêmes purs produits du colonialisme qui les a créées et qui continua à les dominer par la conjonction des intérêts unissant ces élites aux milieux européens. J. ZIEGLER, *Main basse sur l'Afrique*, Paris, Seuil, 1978, pp. 223 et ss.

(24) « Que le Parlement belge et le Ministre du Congo sachent que cette formule (du fédéralisme) rallie déjà la majorité des suffrages au Katanga et qu'ils agissent en conséquence pour éviter qu'au jour de l'indépendance totale... le pays ne se fractionne définitivement et irréversiblement ». *L'Essor du Congo*, 15 avril 1959.

et fédéré, au sein duquel le pouvoir reviendrait aux Katangais « authentiques », au profit desquels elle revendiquait un monopole de représentation, excluant ainsi les gens du Kasai (25), elle n'acceptait de participer au pouvoir fédéral qu'à condition d'y être représenté proportionnellement à la puissance économique de sa région.

Les orientations unitaires prises par le gouvernement belge et certains leaders congolais la conduisirent à adopter des positions radicales, conformes à celles prises par ses alliés européens : « (...) si la Belgique prétendait nous imposer un système de structure qui ne nous conviendrait pas, nous nous verrions forcés de rechercher nous-mêmes pour ce Katanga qui est notre patrie, et en vertu de l'imprescriptible droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, cette forme d'indépendance mitigée que nous prônons » (26).

L'idée de la sécession s'affirmait donc ouvertement mais en restait au niveau de l'intention, une menace brandie. Elle n'était d'ailleurs pas partagée par tous au Katanga et le fait même de son affirmation avait provoqué le renforcement (purement tactique semble-t-il) des tendances unitaristes auxquelles se raccrochaient ceux que la Conakat rejetait. C'est, en fait, surtout dans les semaines précédant l'indépendance que les tentatives de sécession se manifestèrent le plus clairement. Sans entrer dans le détail de leurs péripéties, notons simplement qu'aucune n'aboutit faute de capacité et faute de moyens pour se réaliser. La force détenue par l'autorité centrale (belge jusqu'au 30 juin) s'y opposait, la Belgique entendait maintenir l'ordre et la légalité et « faire respecter le système arrêté à la conférence de la Table ronde et consacré par la Loi fondamentale, jusqu'au jour où sa souveraineté prendrait fin » (27). La présence d'éléments de la Force publique constituait la meilleure dissuasion possible à cet égard.

Tant qu'il vécut dans le cadre des structures unitaires imposées par l'Etat belge, le Katanga fut dans l'impossibilité de concrétiser sa volonté autonomiste autrement que dans des manifestations qui, la plupart du temps, demeurèrent du domaine verbal. La force de l'Etat central le contraignit à rester au sein de l'unité congolaise en même temps qu'elle n'apporta aucune réponse positive en faveur d'un aménagement harmo-

---

(25) Cette xénophobie, ressort essentiel de la mécanique mise en place, se traduit dans le but proclamé de « combattre désormais toute prise de n'importe quel pouvoir dans cette province par un non-Katangais » ; texte dans J. LEMARCHAND, *Political Awakening in the Belgian Congo*, Berkeley, University of California Press, 1964, p. 411 et dans J. GERARD-LIBOIS, *op. cit.*, p. 86.

(26) Lettre de la Conakat au Premier Ministre belge G. Eyskens ; texte dans *L'Essor du Congo*, 13 octobre 1959. Pour un texte du même genre, voir W. GANSHOF van der MEERSCH, *op. cit.*, pp. 570-572.

(27) W. GANSHOF van der MEERSCH, *op. cit.*, p. 584.

nieux des rapports entre cette province riche et les institutions centrales. Le poids des moyens dont dispose l'Etat peut donc contraindre l'entité récalcitrante à demeurer partie de l'ensemble ; il n'y a là cependant aucune solution définitive.

Les tentatives de sécession qui eurent lieu au Katanga dans les dernières semaines de la période coloniale trouvent une explication dans la proximité de l'indépendance et dans les craintes que celle-ci suscitait à Elisabethville. Parvenue à détenir la totalité du pouvoir dans la province, la Conakat raidit sa position dès que la constitution du gouvernement Lumumba fut connue. M. Tshombe rejeta tous ses engagements, les « répartitions convenues » dans l'attribution des postes ministériels n'ayant pas été, selon lui, respectées (28). La nomination de J. Sendwe, leader de la Balubakat, principal parti opposé aux prétentions de M. Tshombe, en tant que commissaire d'Etat pour le Katanga, — ce qui constituait pour la Conakat une « provocation » (29) — et la très faible représentation de la province katangaise au gouvernement central décidèrent les partisans de M. Tshombe à renforcer leur tendance sécessionniste tant il était clair que leurs idées ne pourraient triompher au sein d'un tel gouvernement.

Les troubles qui marquèrent les premiers jours de l'indépendance et qui prirent la forme d'une désorganisation de la Force publique, seul instrument de maintien de l'ordre dont disposait le gouvernement central, fournirent à M. Tshombe le prétexte pour faire entrer la sécession dans une phase plus active. Celle-ci se réalisa donc au moment jugé le plus opportun, c'est-à-dire lorsque la garnison de la Force publique à Elisabethville se trouva neutralisée par les troupes métropolitaines, privant ainsi Léopoldville de toute possibilité de réaction. Non seulement le leader katangais tirait profit de la faiblesse militaire de Léopoldville mais il sut, tout aussi habilement, exploiter le sentiment de déception éprouvé par la Belgique qui se voyait rejetée par les autorités centrales et qui dut intervenir au Katanga, aux côtés de la seule région qui lui gardait de l'estime et où se trouvaient ses principaux intérêts.

Ces brèves explications relatives à la marche suivie par les responsables katangais pour aboutir à la sécession confirment bien que les leaders d'une région prospère, dans l'hypothèse où leurs revendications ne sont pas prises en considération par les détenteurs du pouvoir central et en l'absence de tout vrai sentiment communautaire, tireront parti des

---

(28) Selon *L'Essor du Congo*, 24 juin 1960, M. Tshombe avait déclaré : « J'en avais formellement prévenu M. Lumumba (...). Si la moindre modification devait intervenir dans les répartitions convenues, la Conakat se considérerait dégagée de toutes obligations ».

(29) *L'Essor du Congo*, 25 juin 1960.



circonstances dès que celles-ci placeront l'autre partie dans une position de faiblesse susceptible d'empêcher toute réaction de sa part (30).

*« Si les ressources de la région sécessionniste apparaissent comme indispensables à la stabilité du pays, l'Etat central s'oppose, par tous les moyens à sa disposition, à cette sécession ; en l'absence de forces armées capables de lui permettre, seul, de réduire la sécession, l'Etat central recherche à l'extérieur les moyens pour atteindre ce but, le conflit prenant ainsi un caractère international ».*

Les conséquences économiques de la sécession katangaise, pour le Congo, permettent de souligner, mieux que toute autre remarque, l'importance de l'enjeu en question. Elles expliquent, en tout cas pour une bonne part, l'intensité de la volonté manifestée par Léopoldville pour récupérer cette partie de son territoire.

Le désordre consécutif à l'indépendance provoqua la dislocation de l'économie congolaise. Le Katanga n'était pas seul en cause bien sûr mais il priva, à lui seul, le gouvernement central d'environ la moitié de ses recettes d'exportation. Avec ses productions de cuivre et de cobalt notamment, le Katanga assurait, pour sa part, 75 % de la production minière du Congo, soit 11,8 milliards de francs ou 17 % environ du produit national congolais. Le Katanga détenait un quasi-monopole en la matière. Dans le domaine des productions industrielles, la position katangaise présentait également de sérieux avantages : elle s'élevait à 37 % de la production nationale pour 41 % à la province de Léopoldville (31). De

---

(30) Il est à remarquer — et la comparaison des cas biafrais et katangais est là pour le prouver — que le modèle institutionnel choisi n'est pas suffisant, à lui seul, pour créer une solidarité nationale à l'abri de toute division. Un regard sur l'histoire permet, en effet, de se rendre compte que les colonisateurs britanniques et belges aménagèrent différemment la diversité des sociétés nigériane et congolaise qu'ils rencontrèrent : les premiers recoururent à une constitution fédérale tandis que les seconds imposaient au Congo un modèle unitaire. Les Britanniques ne favorisèrent pas beaucoup les forces centripètes susceptibles de contrebalancer les forces centrifuges existantes. De la sorte, il n'est pas surprenant de constater que le phénomène sécessionniste trouve au Nigéria des racines profondes dans le passé et qu'il y soit implanté comme un trait constant de la vie constitutionnelle interne. Au Congo, par contre, l'administration coloniale avait, par une série de dispositions centralisatrices, favorisé l'unité du pays. La centralisation, que la Belgique imposa, constituait, en fait, la seule manière de mener à bien, en un premier temps, l'entreprise coloniale entamée. Les particularismes qui se manifestèrent dans le pays rencontrèrent toujours l'opposition du pouvoir central.

Alors que la tradition constitutionnelle nigériane était ouverte à l'autodétermination, il n'en était pas de même au Congo ; la sécession katangaise surgit donc dans un contexte juridique hostile.

On le voit, dans les deux cas, les principes constitutionnels — différents — adoptés n'empêchèrent pas la sécession. Ni l'un ni l'autre de ces régimes n'avait réellement consolidé l'unité nationale.

(31) CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 55 et 73 et *Courrier africain*, n° 5.



même, au plan financier, le Katanga contribuait pour 47 % aux recettes du budget ordinaire congolais ; il assurait 47,5 % de l'ensemble des recettes nationales fournies par les impôts sur les revenus, 45 % des droits de douane et 75 % des revenus du portefeuille (32). Durant la sécession, cette situation de prééminence économique se maintint, soulignant bien l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Congo de subsister sans l'apport katangais et l'obligation qu'il avait de restaurer sa souveraineté sur l'ensemble national. Au-delà de cet argument d'ordre économique, le jeune Etat congolais ne pouvait supporter cette atteinte à son intégrité, cette contestation d'une autorité qu'il devait encore affirmer s'il ne voulait pas voir son unité menacée de toutes parts.

Pratiquement démuné de forces armées dignes de ce nom, le gouvernement de Léopoldville ne put mener d'offensive militaire de grande envergure contre le Katanga. C'est principalement à travers la rébellion baluba du nord-Katanga qu'il exerça une pression sur Elisabethville sans cependant réellement la menacer. Cette faiblesse militaire et les pressions internationales diverses l'obligèrent à recourir aux voies diplomatiques ; il n'y eut jamais réelle combinaison, dans l'action congolaise (il en fut autrement du côté de l'O.N.U.) des deux méthodes, la seconde paraissant recevoir le plus d'attention vu la faiblesse des moyens consacrés à la première et les doutes que le gouvernement congolais nourrissait à propos de la détermination de l'O.N.U.

A cette absence de moyens efficaces de réaction en sa possession, Léopoldville ne trouva d'issue que dans l'appel à l'étranger, et plus précisément à l'organisation internationale garante de la sécurité et de la paix : l'O.N.U. (33). Par cet appel, le gouvernement central congolais utilisait habilement la légitimité que lui conféraient le droit international et le climat anti-colonialiste de l'époque. On remarquera, au passage, qu'il n'hésita pas non plus à tenter d'exploiter le contexte de la guerre froide dans lequel éclata l'affaire : le télégramme adressé par P. Lumumba à N. Khrouchtchev évoquait l'éventualité d'une demande d'intervention de l'U.R.S.S. (34). Celle-ci resta pratiquement sans suite : les tentatives

---

(32) F. HERMAN, *La situation économique et financière de la République du Congo, Etudes congolaises*, 1961, n° 4, pp. 13 et ss. Pour plus de détails quant aux chiffres, voir C. FRANÇOIS, *Les balances de paiement de la République du Congo et du Katanga, Cahiers économiques et sociaux*, Léopoldville, IRES, n° 5-6, décembre 1963, pp. 54 et ss.

(33) Doc. ONU, S/4382, 13 juillet 1960.

R. BUNCHE, *The United Nations Operation in the Congo*, dans *The Congo Quest for Peace*, A. Cordier et W. Foote, eds. Columbia University Press, 1965, pp. 123 et ss. Sur l'ensemble de l'action de l'ONU au Congo, voir G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo, 1960-1964*, Oxford University Press, 1978.

(34) A. WOUTERS, *Le monde communiste et la crise du Congo belge*, Bruxelles, Solvay, 1961, p. 66.

de l'U.R.S.S. d'influencer la crise congolaise furent limitées d'abord à une action sur P. Lumumba, ensuite à une autre sur le gouvernement d'A. Gizenga ainsi qu'à des interventions aux Nations Unies. En fait, l'U.R.S.S. se trouva exclue du Congo et ne participa aucunement à la mise sur pied de la solution qui s'imposa finalement : l'affaire resta aux mains des seuls Occidentaux qui agirent par eux-mêmes et par le soutien qu'ils prêtèrent à l'O.N.U.

Si les appels lancés à l'O.N.U. par Léopoldville renforcèrent l'internationalisation de l'affaire, c'est en fait l'intervention belge au Katanga qui déclencha ce processus par l'appui qu'elle apporta aux autorités d'Elisabethville, même si cette action avait essentiellement, au départ, un aspect humanitaire. L'assistance militaire des Nations Unies fut, en effet, requise par les Congolais pour assurer la « protection du territoire national », victime d'une « agression extérieure qui menaçait la paix internationale », la Belgique se voyant accusée d'avoir « minutieusement préparé la sécession du Katanga dans le but de garder la mainmise sur le pays ».

En se plaçant au niveau de l'O.N.U., l'internationalisation de la crise congolaise se situa dans un secteur « acceptable ». Le passage par l'O.N.U. évitait une opposition directe entre acteurs étrangers et maintenait leur conflit au stade diplomatique. En même temps, les limites de l'organisation internationale apparaissaient : son autonomie d'action était fortement réduite par les rivalités d'intérêts qui s'exprimaient en son sein, principalement au Conseil de Sécurité. La présence de l'O.N.U. ne supprima d'ailleurs pas les pressions bilatérales : elles se multiplièrent en faveur ou à l'encontre des Nations Unies. Il en résulta que l'affaire congolaise échappa pratiquement aux intéressés pour être, finalement, conduite et réglée par l'étranger. Si, de la sorte, le risque d'extension du conflit fut écarté, le problème interne n'en demeurait pas moins irrésolu : aucune réponse positive n'était apportée aux tensions internes, aucune structure institutionnelle n'était mise sur pied pour répondre aux désirs d'autonomie manifestés.

Non seulement l'exemple congolais confirme notre troisième hypothèse, mais il lui apporte un complément. En effet, si l'aspect international prit une telle importance dans cette affaire, c'est que le Congo représentait, à divers points de vue, un intérêt particulier aux yeux de l'étranger. Sur un plan politique, l'ouest ne pouvait accepter de perdre, au profit de l'est, l'influence détenue dans un pays de cette importance (au cœur de l'Afrique), d'autant plus qu'au plan économique il lui était d'un apport considérable. On remarquera également que la question s'internationalisa d'autant plus rapidement que l'un des acteurs en présence recevait un soutien de l'extérieur (aide belge au Katanga). Une intervention en

appelle d'autres. Un conflit de ce genre survenant sur le territoire d'un Etat dépourvu d'attaches extérieures s'internationalisera moins vite que lorsqu'il survient dans un Etat riche, particulièrement convoité. On pourrait donc utilement compléter l'affirmation reprise dans notre hypothèse de la manière suivante : « *Si les ressources de la région sécessionniste apparaissent comme indispensables à la stabilité du pays, l'Etat central s'oppose, par tous les moyens à sa disposition, à cette sécession ; en l'absence de forces armées capables de lui permettre, seul, de réduire la sécession, l'Etat central recherche à l'extérieur les moyens pour atteindre ce but, le conflit prenant ainsi un caractère international d'autant plus rapidement que la position, politique et économique, de l'Etat en cause suscite les convoitises et qu'un membre de la communauté internationale s'y trouve directement engagé* » (35).

« *Sauf dans l'hypothèse d'un rapport de forces qui lui serait nettement favorable, la région sécessionniste ne peut espérer, dans le contexte politico-juridique international actuel, une reconnaissance de son existence, surtout lorsque l'autodétermination qu'elle revendique n'est pas reconnue en droit* ».

Sans l'appui politico-militaire, matériel et technique qu'il reçut de l'étranger, le Katanga n'aurait pu mettre sur pied les forces armées qui formèrent la gendarmerie katangaise ni s'adjoindre le concours de mercenaires. Ces troupes lui permirent de résister un temps aux menaces extérieures (Armée nationale congolaise et Force des Nations Unies) ; elles durent céder devant l'avance finale de l'O.N.U. Elles pouvaient l'aider à temporiser, à retarder la solution ; elles ne lui accordèrent jamais un avantage décisif sur l'adversaire. D'autant que, mises à part les troupes belges durant quelques semaines, elles ne reçurent jamais un appui officiel de l'étranger. L'absence de ce dernier s'expliquant par la condamnation qu'encoururent les thèses katangaises au plan international.

Le caractère néo-colonialiste de la présence belge au Katanga et le peu de fondement des prétentions d'Elisabethville sur le plan juridique ôtaient toute légitimité à la revendication du gouvernement de M. Tshombe. Sa condamnation fut rapidement acquise du côté de l'O.N.U. où les nouveaux Etats, appuyés par les membres de la communauté

---

(35) Il faut souligner que cette hypothèse ne peut être retenue que dans le cadre d'Etats ayant connu une expérience unitaire passée très forte. On constate, en effet, que là où l'union fut volontaire ou que là où elle fut imposée par le colonisateur à des entités non fortement unies auparavant (la West Indian Federation, par exemple, qui regroupait deux grandes îles : Trinidad et la Jamaïque et une série de petites : Antigua, St. Kitts, Montserrat, Barbade, etc. ...), la rupture de l'union ne provoque normalement pas de conflit violent entre les parties en cause.

socialiste, se montraient particulièrement soucieux de rejeter toute tentative de récupération par les anciens colonisateurs et à un moment où les Etats-Unis tâchaient d'attirer les Etats du Tiers Monde de leur côté. Un soutien aux Katangais ne pouvait, à cet égard, que les desservir.

Interprété, à l'époque de la décolonisation, comme un droit à l'indépendance reconnu aux peuples colonisés, c'est-à-dire aux peuples rassemblés à l'intérieur des frontières des anciens Etats colonisés et censés former une entité cohérente au sein de ceux-ci, le droit à l'autodétermination connut ainsi un élargissement important de son champ d'application en même temps qu'un rétrécissement assez substantiel de son contenu (36).

La sécession katangaise posa la question de la légitimité de la sécession interne. Condamnée unanimement par tous les Etats puisqu'elle implique, pour eux, une perte de substance et une atteinte à leur intégrité, elle ne pouvait trouver cette légitimité que dans le succès remporté sur le terrain par les sécessionnistes (37). Il n'en fut rien au Katanga. La condamnation de ces prétentions par l'organisation universelle et surtout l'opération de maintien de la paix que celle-ci parvint à mettre sur pied afin d'y mettre fin excluaient tout succès des autorités d'Elisabethville. D'autant que, bien que des canaux non-officiels d'aide aient fonctionné, aucun Etat ne franchit jamais le pas de la reconnaissance internationale, qui aurait impliqué l'entrée du Katanga dans la communauté internationale. De plus, les revendications katangaises n'offraient guère de solidité sur le plan juridique : la contestation constante de l'autorité d'Elisabethville par les Baluba suffit, à elle seule, à enlever une bonne part de ses fondements à l'autodétermination invoquée par le Katanga. Condamnée par le droit international à réintégrer l'ensemble national, la province sécessionniste y fut contrainte par la force de l'O.N.U., expression de la volonté de la communauté internationale.

\*  
\*\*

Tout Etat est appelé à connaître, un jour ou l'autre, des dissensions internes. La recherche de la cohésion nationale qu'il poursuit n'est

---

(36) Sur le droit à l'autodétermination, dans son ensemble, voir J.-F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1976 ; M. CALOGEROPOULOS STRATIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973 et J. SALMON, *Droits des peuples et droits des Etats, Réalité du droit international contemporain*, Centre d'études des relations internationales, Reims, 1974.

(37) D'autres exemples pourraient être cités : Biafra, Pakistan oriental, Mali, etc. ... Sur cet aspect, voir J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, 1979.

jamais achevée, l'équilibre qu'il postule entre les désirs d'autonomie de ses entités et sa propre stabilité n'est jamais définitivement acquis. Une division de n'importe quel ordre (territorial, économique, sociale, linguistique...) peut survenir à tout moment, remettant en cause son intégrité, son identité même. Il en est particulièrement ainsi au sein des Etats issus de la décolonisation où, au terme de la présence étrangère, l'unité nationale était, selon les cas, absente ou plus ou moins bien établie. Là où les conditions naturelles étaient telles que la richesse y est inégalement répartie entre les régions, le sentiment de frustration éprouvé par celle d'entre elles qui doit supporter le partage de sa prospérité avec les autres en vertu de la dépendance imposée par le colonisateur dans le cadre d'un Etat artificiellement créé, ne pouvait être surmonté que par un véritable sentiment communautaire. En réalité, celui-ci n'existait que dans ces Etats où la colonisation avait su faire participer les entités composantes à la gestion de l'ensemble, créant ainsi des liens entre elles suffisamment solides pour qu'ils ne disparaissent pas avec l'indépendance. Ailleurs, là où seule l'autorité extérieure s'imposa et refusa toute association ou prise en charge autonome des autochtones, les rapports établis entre les régions n'avaient créé aucun sentiment positif d'union entre elles et l'insatisfaction découlant du partage imposé fut directement proportionnelle à la richesse de la région.

Dans un tel contexte, en l'absence d'un véritable sentiment national, les parties se mettent normalement à la recherche d'une solution constitutionnelle ; elles n'y aboutissent qu'au prix de compromis. Ceux-ci n'étant rendus possibles que parce qu'ils recouvrent des malentendus, sur la nature du régime mis en place ou sur l'importance des concessions consenties, demandent à être rapidement remplacés par un accord stable et respectueux des prétentions de chacun qui, sans déboucher sur l'établissement d'un rapport autoritaire au profit de l'Etat central, doit prendre en compte les sentiments autonomistes de la région. En l'absence de pareille solution, la région prospère est inévitablement attirée par la tentation sécessionniste. Cette conduite est d'autant plus probable que le sentiment de frustration qu'elle éprouve dans le partage inégal qui lui est imposé est fort et qu'elle ne rencontre pas un véritable esprit d'ouverture du côté du pouvoir central. Dès que les circonstances lui paraîtront favorables c'est-à-dire, par exemple, lorsque l'Etat se trouvera dans une situation de faiblesse, elle n'hésitera pas à réaliser cette intention et à se séparer de l'ensemble auquel elle appartenait jusque là.

Quand la part prise par la région sécessionniste dans la richesse nationale est très importante, l'Etat central ne peut y renoncer s'il ne veut pas voir sa stabilité remise en cause. Face aux besoins qui sont les siens en permanence, et surtout lors de l'accession à l'indépendance, l'Etat

ne peut se passer de ressources utiles, qu'il doit au contraire s'efforcer de mobiliser. Dès lors, dans le cas d'une sécession, sa réaction — il ne peut en avoir d'autre car il y va du maintien de son existence même — sera de s'y opposer par tous les moyens, principalement la force armée. Même s'il ne néglige pas la voie de la négociation, il n'y recourera cependant qu'avec prudence, ne voulant pas, par cette attitude, manifester une quelconque reconnaissance de l'entité sécessionniste, son objectif demeurant la réaffirmation de son autorité. Si les circonstances le trouvent démuné de forces armées, il ne peut que se tourner vers l'extérieur dans l'espoir d'y trouver un appui. L'assistance bilatérale est envisageable : aucun Etat n'est à l'abri de pareille menace sécessionniste et chacun a donc, en principe, intérêt à empêcher la réussite de la tentative de sécession chez le voisin. Il n'en est pas toujours ainsi : les Etats proches peuvent, eux aussi, connaître une situation de faiblesse militaire ou, s'ils se trouvent en état de rivalité avec l'Etat victime de la sécession, voir en celle-ci l'occasion de l'affaiblir sérieusement. En règle générale cependant, tant est universelle la condamnation de la sécession interne, ils n'appouvent pas explicitement les autorités séparatistes qu'ils peuvent cependant aider par des voies détournées. Lorsque la situation créée correspond au schéma d'application de la Charte des Nations Unies ou d'une organisation régionale et qu'aucun obstacle politique majeur ne survient dans le chef de l'une des grandes puissances, une organisation internationale (soit l'O.N.U. soit une organisation régionale) peut trouver là un terrain à l'application de ses principes constitutifs, notamment le respect de l'intégrité et de l'unité de l'Etat. La dimension internationale que prend ainsi l'affaire, par l'appui extérieur fourni, est d'autant plus important que la région affectée est riche d'intérêts économiques, politiques ou stratégiques.

La légitimité que la communauté internationale reconnaît à l'unité de l'Etat condamne tout peuple, dont le désir d'autonomie n'est pas reconnu à l'intérieur de l'Etat où il se situe, à n'espérer de salut que dans le recours à la force. Si ses capacités en ce domaine sont suffisantes et s'il obtient le soutien déterminé de voisins, il l'emporte et se fait reconnaître au plan international. Sinon, la condamnation que porte le système international actuel de toute sécession, autre que celle qui survient au terme du processus de décolonisation, exclut la réussite de la séparation projetée et oblige le sécessionniste à rechercher, dans l'accommodement avec l'Etat central, une solution institutionnelle qui satisfasse, à la fois, son désir d'autonomie et le besoin de stabilité de l'Etat. Ce dernier ne peut d'ailleurs espérer trouver de garantie à son unité que dans le respect des droits des entités qui le composent, plutôt que dans la négation de leur autonomie.

**Summary :** The Katanga secession (1960-1963) : an exploration of the causes of its failure.

*The independence of Zaïre (formerly Belgian Congo,) in 1960, was perceived by many as a symbol. The congolese question, which had a definite influence on the international scene, was quite significant for the Third World and for the U.N.O. who lefd there one of its most important peace keeping operation. The independence procedure of Zaïre drew also lessons on internal situation. The Katanga secession has played an essential part in the confusion which was associated with the first years of the independence. Analysing the mechanisms of the secession makes appear the structural causes of the instability of young states.*







Doctorats en science politique  
ou concernant la politique,  
présentés aux universités belges  
durant l'année académique 1979-1980\*

---

- ABDUL RAZAK A. Mixed enterprise in Malaysia : the case study of joint venture between Malaysian public corporations and foreign enterprises. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- BECHARAT F. Planification en Iran : ses raisons d'être, son contenu, ses résultats et son organisation (étude critique). *Université de Liège*.
- BEIRLAEN A. De conservatoire maatregelen van het internationaal gerechtshof. *Vrije Universiteit Brussel*.
- BENDIABDELLAH A. Problématique des rapports plan-entreprises dans le secteur industriel public algérien : à la lumière des expériences historiques Est-Européennes. *Université Catholique de Louvain*.
- CEULEMANS M. J. Women and mass media : a feminist perspective. A review of the research to date on the image and status of women in American mass media. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- COJTI CUXIL D. Mass-media et contact des civilisations au Guatemala. Contribution à une analyse du contact des civilisations par le biais des mass-media et leurs langages. *Université Catholique de Louvain*.
- DE ASSIS RIBEIRO DE OLIVEIRA P. Religion et hégémonie de classe dans l'instauration du capitalisme au Brésil. *Université Catholique de Louvain*.
- DE BRABANDER G. De regionaal-industriële specialisatie en haar effect op ruimtelijke verschillen in economische groei in België van 1846 tot 1970. *Universitaire Faculteiten St.-Ignatius Antwerpen*.

---

\* Extrait du Répertoire des thèses de doctorat du Prof. L. Delatte, édité par le Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 1981.  
Suite des listes 1975-1976 (*Res Publica*, 1977, n° 4, pp. 685-686), 1976-1977 (*Res Publica*, 1978, n° 4, pp. 693-694), 1977-1978 (*Res Publica*, 1980, n° 4, pp. 663-664) et 1978-1979 (*Res Publica*, 1981, n° 4, pp. 569-570).

- DE BRUYNE G. Coordination of economic policy : a game-theoretic approach. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- EPEE G. Institutions et vie politique à Kisangani. 1957-1967. *Université Libre de Bruxelles*.
- GADISSEUR J. Le produit physique de l'économie belge, 1831-1913. Présentation critique des données statistiques. *Université de Liège*.
- GOMEZ J.M.E. Acumulacion y clases sociales en la formacion del peronismo. *Université Catholique de Louvain*.
- ILASHI UNSHENGU U. La contribution de l'épargne nationale au financement de l'économie dans un pays en voie de développement : cas de la République du Zaïre. *Université Libre de Bruxelles*.
- JIMENEZ CABRERA E. Las empresas multinacionales y el sistema politico Latino Americano - tendencias generales y analisis de un caso : Bolivia. *Université Catholique de Louvain*.
- JURION B. Contributions à l'économie publique locale. Quelques applications aux fusions. *Université de Liège*.
- LAGROU E. Ruimtelijk beleid in Brussel. Analyse en evaluatie. *Universitaire Instelling Antwerpen*.
- LEBLICQ J. Un aspect de la politique des travaux publics à Bruxelles au XIX<sup>e</sup> siècle : l'exécution des travaux d'assainissement de la Senne par des concessionnaires anglais (1865-1871). *Université Libre de Bruxelles*.
- LEBULU J. Religion and ideology among the Parc of Tanzania. The change in the modes of production. *Université Catholique de Louvain*.
- LERMYTE J.-M. Het verzet tegen de liberale wet op het lager onderwijs in het arrondissement Roeselare 1878-1887. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- LOFUMBWA B. Les régimes fiscaux visant à encourager les investissements directs et de portefeuille dans les pays en voie de développement. *Université Catholique de Louvain*.
- LOPEZ F. F. Lucha hegemónica, ideología y discursos religiosos en la « via Chilena » al socialismo. *Université Catholique de Louvain*.
- LOUCKX F. Vlamingen tussen Vlaanderen en Wallonië - Taalaanvaardings- en taalontwikkingsprocessen in een meertalige situatie bekeken vanuit de sociologische literatuur over ethnische en raciale verhoudingen. *Vrije Universiteit Brussel*.

- MIN J. K. Political development in Korea 1945-1952. A study of political factionalism. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- NDUGBU E. Polycarp, nature and state in Hobbes and Locke : a comparative study of the epistemological grounds of their political theories. *Université Catholique de Louvain*.
- NEELS L. Het constitutioneel model van de economische beleidsvinding. Een constitutionele evaluatie van advies- en overlegorganen in de sector van het economisch beleid. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- PEEMANS F. Le ministère belge de l'industrie et du travail/travail de prévoyance sociale 1895-1940 : une réponse du système politico-administratif aux besoins d'une société globale. *Université Catholique de Louvain*.
- PLETTINCK E. De weerslag van de politiek gevoerd door het Rentenfonds op de geldhoeveelheid en op het peil van de rentevoet. (Institutionele aspecten van de beperkingen gesteld aan de Belgische monetaire politiek die het gevolg zijn van de overheidsfinanciering en van de versnippering der beslissingscentra). *Rijksuniversitair Centrum Antwerpen*.
- RAES C. Théorie et pratique de la propagande en révolution communiste et nazie. *Université Catholique de Louvain*.
- ROS G. De pers van de Duitse radicale en communistische emigranten te Parijs en te Brussel 1844-1848. Van Deutsch-Französische Jahrbücher tot Deutscher-Brusseler-Zeitung. *Rijksuniversiteit Gent*.
- SOMERS E. De internationale zeestraten. Het recht van doorvaart in vreedestijd. *Rijksuniversiteit Gent*.
- STRIJPENS H. Lucien Jottrand (1804-1877). Republikein, flamingant en strijder voor de federatieve staten van Europa. *Rijksuniversiteit Gent*.
- TANGHE F. Recht en ideologie. Beschouwingen rond een marxistische rechtstheorie. *Katholieke Universiteit Leuven*.
- VAN DEN EECKHOUT P. Determinanten van het 19e eeuws sociaal-economisch leven te Brussel. Hun betekenis voor de laagste bevolkingsklassen. *Vrije Universiteit Brussel*.
- VANDERMEULEN G. Vakbondsrecht in de publieke sector. Ontwikkelingen van de vrijheid van vakvereniging en van het inspraakrecht in de openbare diensten in België. *Vrije Universiteit Brussel*.

VAN PETEGHEM P. Centralisatie in Vlaanderen onder Keizer Karel (1515-1555). Een onderzoek naar de plaats van de Raad van Vlaanderen in de Habsburgse Nederlanden. *Rijksuniversiteit Gent*.

VAN VELTHOVEN H. Vlaamse en sociale machtsstrijd in België geconcretiseerd in de wetgeving (1894-1914). *Vrije Universiteit Brussel*.

VOS L. Het algemeen Katholiek Vlaams Studentenverbond 1914-1935. Bloei en ondergang van een vrije jeugdbeweging. *Katholieke Universiteit Leuven*.

YAZBEC M. Islam, parlementarisme et autoritarisme dans le Moyen-Orient Arabe. *Université Catholique de Louvain*.



## Ontvangen boeken — Livres reçus — Books Received

---

### Belgische politiek — Politique belge — Politics in Belgium

- F. BALACE e.a., *Pierre Nothomb et le Nationalisme Belge*. Arlon, Editions de l'Académie Luxembourgeoise, 1980, 80 p.
- CHEMA, *Le Parti Communiste de Belgique (1921-1944)*. Actes de la Journée d'Etude de Bruxelles. Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1980, 152 p.
- J. MODEN, J. SLOOVER, *Le patronat belge. Discours et idéologie 1973-1980*. Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1980, 327 p.
- C. WILWERTH, *Le statut linguistique de la fonction publique belge*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1980, 143 p.
- M. CORTENBOSCH, M.-J. DELAHAUT e.a., *Les marchés des pouvoirs locaux*. Bruxelles, Service Communal de Belgique, 1981, 239 p.
- E. GERARD, *Documenten over de Katholieke Partijorganisatie in België - Documents relatifs à l'organisation du Parti Catholique Belge (1920-1922, 1931-1933)*. Leuven, Nauwelaerts, 1981, 284 blz.
- A. LIJPHART, *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*. Berkeley, Institute of International Studies, 1981, 171 p.
- L. LINDEMANS, R. RENARD, J. VANDEVELDE, R. VANDEZANDE, *De taalwetgeving in België*. Leuven, Davidsfonds, 1981, 264 blz.
- E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *Politieke geschiedenis van België sinds 1830. Spanningen in een burgerlijke democratie*. Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1981, 535 blz.
- G. CRAENEN, W. DEWACHTER, *De Belgische Grondwet van 1831 tot heden*. Nederlandse en Franse teksten. Leuven, Acco, 1982 (4de uitg.), 127 blz.

- D. HEREMANS, P. VAN CAYSEELE, *Brussel in de staatsbervorming. Een economische analyse*. Leuven, Acco, 1982, 142 blz.
- L. HOLVOET, *Morfologie van de politieke machtsposities te Brussel en het Vlaamse randgebied. Een politiek-ruimtelijke studie*. Brussel, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien, 1982, 163 blz + 12 cartogrammen.
- A. MOLITOR, *Servir l'Etat. Trois expériences*. Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain, 1982, 162 p.
- L. SCHEPENS, *Koning Albert, Charles de Broqueville en de Vlaamse Beweging tijdens de Eerste Wereldoorlog*. Tielt, Lannoo, 1982, 235 blz.
- J. SMITS, *Inventaris van de betogingen in België 1960-1974*. Samengesteld op basis van het Rijkswachtarchief en de dagbladen De Standaard, Het Laatste Nieuws, La Libre Belgique, Le Soir en Le Peuple. Leuven, Afdeling Politologie, 1982, 222 blz.
- R. VANDEPUTTE, *Ministre sans pouvoir*. Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1982, 123 p.
- H. VAN IMPE, *Het Belgisch grondwettelijk recht in kort bestek*. Antwerpen, Kluwer, 1982, 120 blz.

#### Vergelijkende politiek — Politique comparative — Comparative Politics

- S. EHRLICH, *Le Pluralisme à l'Est et à l'Ouest. Doctrines et évolution*. Bruxelles, Institut de science politique, 1980, 266 p.
- S. EHRLICH, G. WOOTTON, *Three Faces of Pluralism. Political, Ethnic and Religious*. Westmead, Gower, 1980, 219 p.
- G. FISCHER, *Hommes d'Etat d'Asie et leur politique*. Paris, Faculté de Droit Paris V, 1980, 208 p.
- J. LANDAU, E. OZBUDUN, F. TACHAU, *Electoral Politics in the Middle East. Issues, Voters and Elites*. Londen, Croom Helm, 1980, 335 p.
- X., *Actes-Proceedings-Actas, XVI<sup>e</sup> Congrès International des Sciences Administratives*. Mexico 1974.  
Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1980, 303 p.

- X., Actes-Proceedings, XVII<sup>e</sup> Congrès International des Sciences Administratives, Abidjan 1977.  
Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1980, 213 p.
- D. BUTLER, H. PENNIMAN, A. RANNEY, *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, American Enterprise Institute, 1981, 367 p.
- A. CHITI-BATELLI, *I « Poteri » del Parlamento Europeo*. Milano, Giuffrè, 1981, 406 p.
- J. COCQUEREAUX, *Volken en talen in beweging. Recht en onrecht aan de volken van Europa*. Leuven, Davidsfonds, 1981, 280 blz.
- J. HALPERIN, G. LEVITTE (eds.), *Politique et religion*. Actes du XX<sup>e</sup> Colloque des intellectuels juifs de langue française. Paris, Gallimard, 1981, 411 p.
- J. KALVODA, *Czechoslovakia's role in Soviet Strategy*. Washington, University Press of America, 1981, 381 p.
- C. SASSE e.a., *The European Parliament : towards a uniform procedure for direct elections*. Badia Fiesolana - Florence, European University Institute, 1981, 449 p.
- P. VAN DE MEERSSCHE, *Noord-Zuid confrontatie en Nieuwe Internationale Economische Orde. Een historische, thematische, kritische inleiding*. Antwerpen, Nijhoff, 1981 (2<sup>e</sup> uitg.), 281 blz.
- E. BROWNE, J. DREIJMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*. New York, Longman, 1982, 384 p.
- G. VAN DEN BERGHE, *Political Rights for European Citizens*. Aldershot, Gower, 1982, 245 p.
- K. VON BEYME, *Parteien in westlichen Demokratien*. München, Piper, 1982, 520 s.

#### Beleid — Politique — Policy

- J. ALDOUS, W. DUMON, *The Politics and Programs of Family Policy. United States and European Perspectives*. Notre Dame, Center for the Study of Man, 1980, 289 p.
- R. BILSKI e.a., *Can Planning Replace Politics ? The Israeli Experience*. The Hague, Nijhoff, 1980, 337 p.

- R. DEPREE, M. DUYSTERS, *De gemeentelijke v.z.w. : een terreinverkenning*. Brussel, Instituut Administratie-Universiteit, 1980, 103 blz.
- F. LEURQUIN-DE VISSCHER, H. SIMONART, *Documentation et méthodologie juridiques*. Louvain-la-Neuve, 1980, 330 p.
- J. STEINER, R. DORFF, *A Theory of Political Decision Modes. Intra-party Decision Making in Switzerland*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980, 239 p.
- I. TORRENS, *Changing Structures in the World Oil Market*. Paris, Atlantic Institute, 1980, 43 p.
- X., *Banques de données. Entreprises-Vie privée*. Actes. Namur, Facultés universitaires de Namur, 1980, 431 p.
- J. GIELEN, *Verkiezingscampagnes blijven een miljoenen aangelegenheid*. Leuven, Afdeling Politologie, s.d. (1981), 37 blz.
- X., *De rol van de T.V. bij verkiezingscampagnes*. Referaten van het negende Vlaamse Congres van de Communicatiewetenschap. Brussel, Centrum voor Massacommunicatieonderzoek, 1981, 96 blz.
- X., *Nuclear Non-Proliferation and Safeguards*. A Conference Report. Paris, Atlantic Institute, 1981, 77 p.
- E. DE BENS (red.), *Massamedia en politiek. Liber memorialis Theo Luyckx*. Antwerpen, Kluwer, 1982, 308 blz.
- I. GALNOOR, *Steering the Polity. Communication and Politics in Israel*. Beverly Hills, Sage Publications, 1982, 411 p.

**Politieke leerstelsels en theorie — Doctrines politiques et théorie — Political Doctrines and Theory**

- K. VON BEYME, *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. München, Piper, 1980, (4 Ausg.), 228 s.
- B. BOUCKAERT, *De Exegetische school. Een kritische studie van de rechtsbronnen en interpretatieleer bij de XIXde eeuwse commentatoren van de code civil*. Antwerpen, Kluwer, 1981, 548 blz.
- B. DE CLERCQ, *Politiek en het « goede leven ». Zeven hoofdstukken uit een politieke en sociale ethiek*. Leuven, Acco, 1981, 339 blz.
- R. HALL, *Plato*. Londen, Allen and Unwin, 1981, 168 p.



- J. THOMASSEN (red.), *Democratie. Theorie en praktijk*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981, 350 blz.
- K. THOMSON, *The President and the Public Philosophy*. Baton Rouge, Seate University Press, 1981, 219 p.
- M. VAN SCHENDELEN (red.), *Kernthema's van de politicologie*. Mepel, Boom, 1981 (2<sup>e</sup> uitg.), 308 blz.
- C. BECCARIA, *Over misdaad en straffen*. Ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald door Dr. J. M. Michiels. Antwerpen, Kluwer, 1982 (2<sup>e</sup> uitg.), 219 blz.





## Politologisch Instituut

---

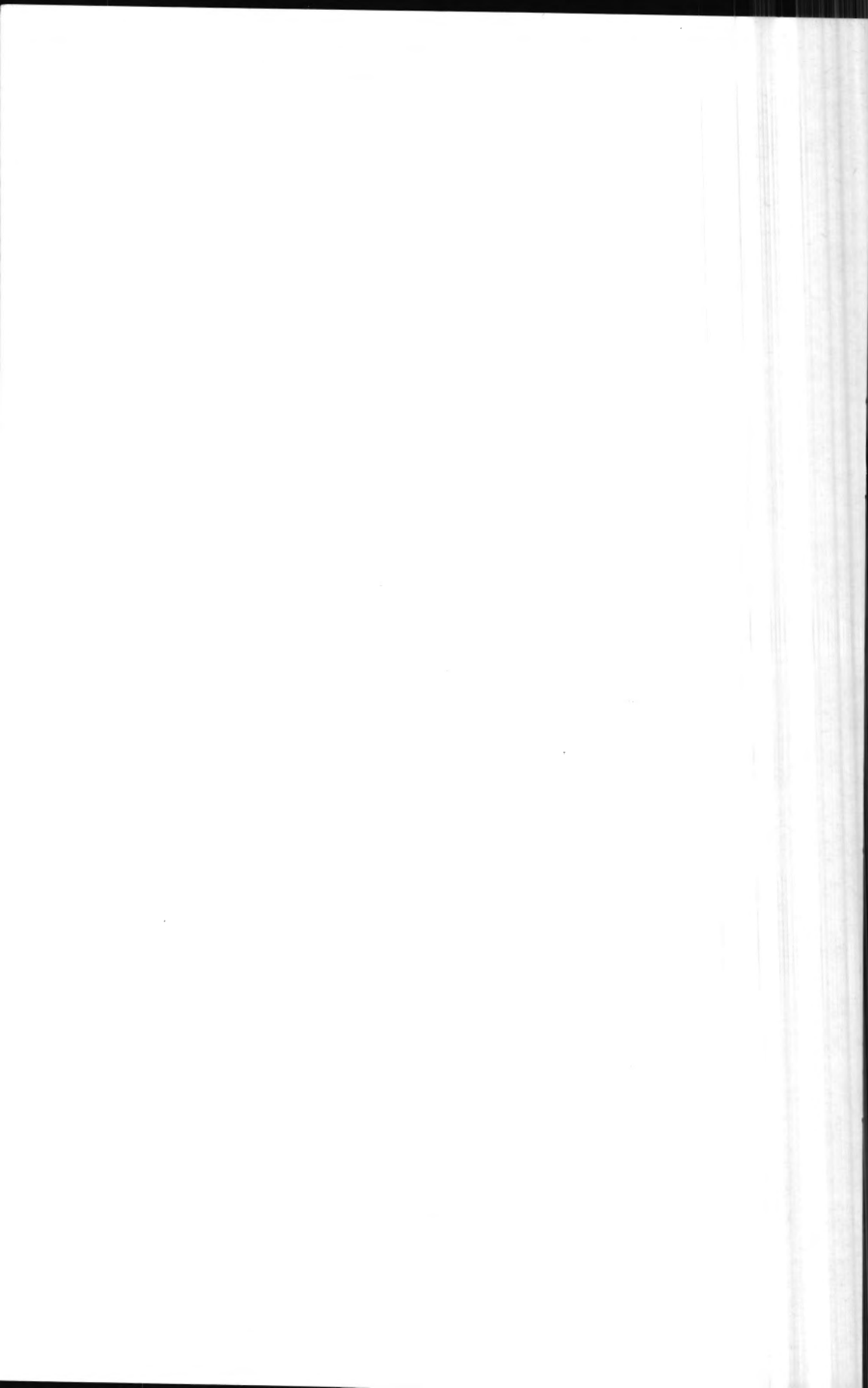
### Raad van Beheer

- Herman Balthazar, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.  
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 Posterijen, Telegrafie en Telefonie.  
Roger De Kinder, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.  
Herman Deleeck, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en de Universitaire Instelling Antwerpen.  
Jan De Meyer, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.  
Wilfried Dewachter, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.  
Luc Huyse, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.  
Rudolf Maes, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.  
Frank Swaelen, volksvertegenwoordiger, voorzitter van de Christelijke Volkspartij.  
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, geassocieerd hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.  
Guy Van Oudenhove, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.  
Els Witte, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

### Bureau

- Hugo Van Hassel, *voorzitter*.  
Jan Ceuleers, *thesaurier*.  
Wilfried Dewachter, *hoofdredacteur*.  
Maurice Boeynaems, *secretaris*.  
Herman Balthazar, Yvan Van Den Berghe, August Van Den Brande en Mieke Van Haegendoren, *leden*.





POLITOLOGISCH INSTITUUT

EERSTE CONGRES — 1980 — PREMIER CONGRES

DE PARTICRATIE IN BELGIE  
LA PARTICRATIE EN BELGIQUE

Herman BALTHAZAR, La particratie entre les deux guerres.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980.

Lieven DE WINTER, L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la particratie dans le régime politique belge d'après-guerre.

Wilfried DEWACHTER, Nécessité en prépondérance des partis politiques dans une polyarchie. Analyse structurelle et actionnelle de la particratie en Belgique.

Herman BALTHAZAR. De ontwikkeling van de particratie vóór de Tweede Wereldoorlog.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980.

Lieven DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van de particratie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog.

Wilfried DEWACHTER, De partijenstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting .

Wilfried DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de particratie in België.

Guido DIERICKX, Verzuiling en particratie.

Evaluatie van de particratie. Een panelgesprek tussen Belgische politici, o.l.v. Jan CEULEERS.

**Verslagboek :**

**Bundel XXIII, 1981, n<sup>o</sup> 1 - RES PUBLICA - Vol. XXIII, 1981, n<sup>o</sup> 1**

**Rapport :**

**TWEEDE CONGRES — 1982 — DEUXIEME CONGRES**

**DE FUSIE VAN GEMEENTEN IN BELGIE  
LA FUSION DES COMMUNES EN BELGIQUE**

**Het kader van de samenvoeging van gemeenten  
Le cadre de la fusion des communes**

J. MICHEL, La fusion des communes : un bilan provisoire.

R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten : het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces.

**Inspraak en integratie — Participation et intégration**

W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen.

G. ANTHOON, Verschuivingen bij de besluitvormers van de fusies van gemeenten.

H. WUYTS, Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.

**De gemeentelijke organisatie — L'organisation communale**

R. DEPRE, De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie.

G. VAN DAELE, De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten.

**Het beleid in de samengevoegde gemeenten  
La politique des communes fusionnées**

M. REYNDERS, Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten.

E. LAGROU, De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie.

F. DELMARTINO, Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten.

A.M. LAMBRECHT, Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten.

### **De verhouding tot de andere besturen**

#### **Les relations avec les autres pouvoirs**

J. DELANGHE, Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten.

J. TROOSTERS, Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen t.a.v. de gefusioneerde gemeenten.

W. LAMBRECHTS, Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten.

G. OBBELS, De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten.

### **Het verloop ter plaatse — L'expérience sur le terrain**

P. DE PAEPE, De evaluatie van de fusie in Gent.

J.P. DIGNEFFE, L'expérience de Liège.

E. HENRY, La fusion à Charleroi.

R. REYNAERT, Een regionale stad met langere fusie-ervaring : Brugge.

J. VAN LAARHOVEN, Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden.

J. GABRIELS, De fusie-ervaringen in een klein stedelijk centrum.

E. BALDEWIJNS, Profiel van een kleine fusiegemeente.

M.P. HERREMANS, La fusion des communes bruxelloises.

### **Besluiten — Conclusions**

R. MAES, Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging.

**Verslagboek :**

**Bundel XXIV, 1982, n° 3-4 - RES PUBLICA - Vol. XXIV, 1982, n° 3-4  
(uitgeput)**

**Rapport :**

**(épuisé)**

A request of the  
*British Journal of Political Science*

---

The *British Journal of Political Science*, although based in Britain, is not restricted to Britain in either subject matter or contributors. Up to now, however, it has received very few contributions on Belgium or by Belgian political scientists. The editor is actively seeking more articles by Belgian political scientists, and on the politics of Belgium. All articles are published in English, but in exceptional circumstances arrangements can be made to translate papers submitted in other languages.

The Journal is designed mainly for a professional readership but is not tied to any professional organisation. Contributions are sought from all branches of political science, but in particular analytic political theory, political sociology, comparative politics, public policy and the empirical analysis of mass political behaviour. Articles reviewing the state of some areas of the discipline and brief research notes are also welcome.

Further enquiries should be made to Ivor M. Crewe, Editor, British Journal of Political Science, Department of Government, University of Essex, Colchester CO4 3SQ, Essex.





# RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Science Politique

Uitgegeven door het — Publié par le **Politologisch Instituut**  
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 verveelvoudigd 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, réservés pour tous pays.

---

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift Conditions d'abonnement et de vente de la revue

- |  |             |
|--|-------------|
| 1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros)  | B.F. - F.B. |
| persoon - personne . . . . .   | 700         |
| instelling - institution . . . . .   | 1.500       |
| 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) . . . . . | 400         |
| 2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1975) - Vente au numéro (à partir de 1975 seulement) . . . . .  | 300         |
| Dubbel nummer - Numéro double . . . . .  | 600         |
| 3. Verzameling van 1963 tot 1974 (zo lang de voorraad strekt): België: 3.000 B.F. - Andere landen: 4.000 B.F.<br>Collection de 1963 à 1974 (tant que les numéros sont disponibles en stock): Belgique: 3.000 F.B. - Autres pays: 4.000 F.B.  |             |

---

## ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel — 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 1983/1/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

# RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : **Wilfried DEWACHTER**

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 (4 Issues)	
Individuals . . . . .	700 B.F.
Institutions . . . . .	1.500 B.F.
Students (only in Belgium) . . . . .	400 B.F.
2. Single Issue (only from 1975 on) . . . . .	300 B.F.
Double Issue (only from 1975 on) . . . . .	600 B.F.
3. Collection 1963-1974 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	3.000 B.F.
Other countries . . . . .	4.000 B.F.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT : 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.

Printed in Belgium