

RES PUBLICA



1979/3

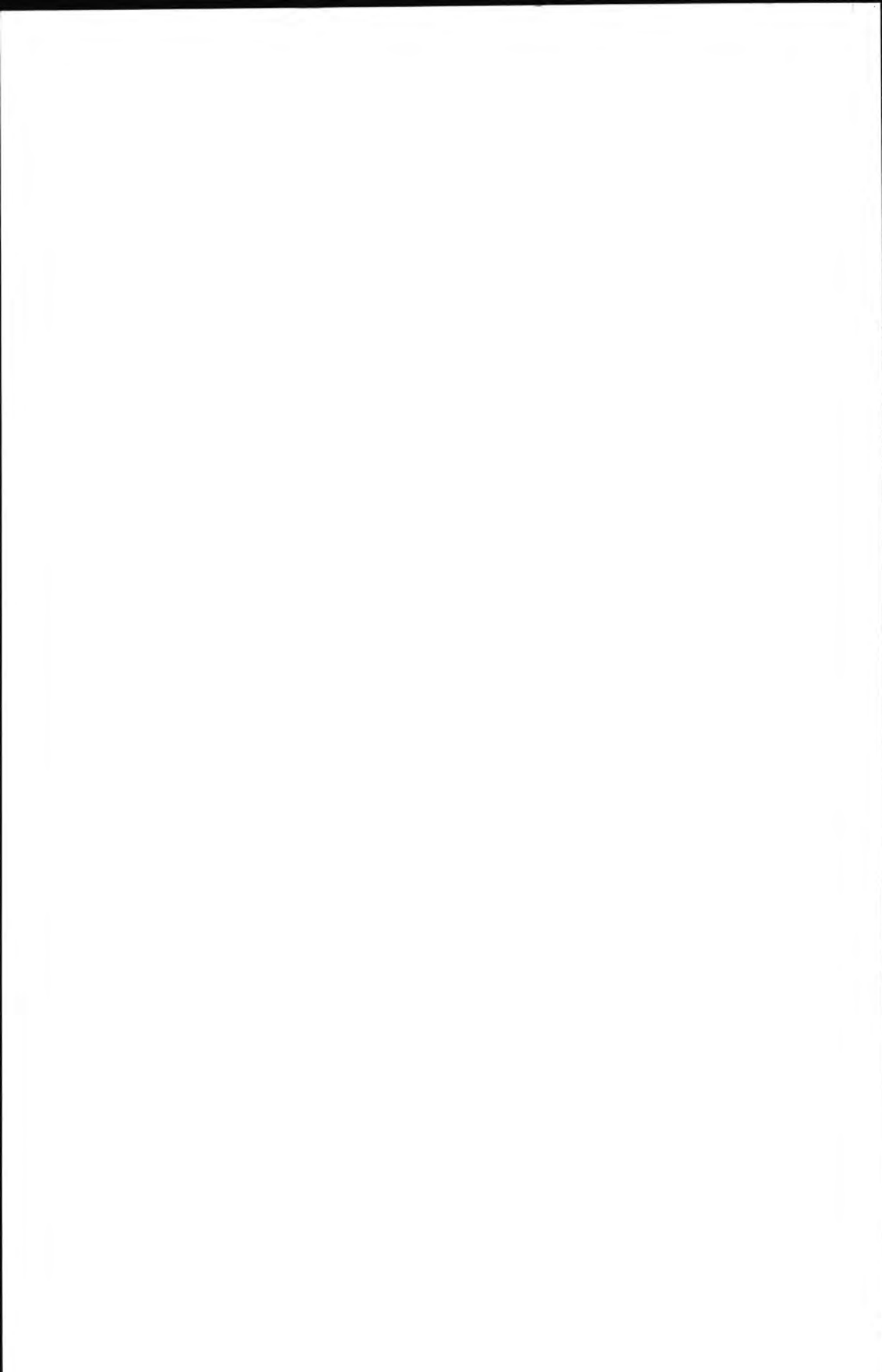
Elections européennes

Effecten van overheidsbeleid

La formation des familles politiques

Fysiocratie

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



ERRATUM

Erratum bij het artikel van L. Boone : Ophefmakende falingen in de perswereld, verschenen in Politiek Jaarboek 1978, Res Publica, Bundel XXI, 1979, nr 2, blz. 235.

Bij vergissing werden de door de aandeelhouders van de VUM ingebrachte sommen (in miljoenen F) voorgesteld als de percentages van de door de aandeelhouders opgenomen aandelen. De afgedrukte cijfers geven de gestorte miljoenen weer.

De tabel op blz. 235 dient door onderstaande tabel vervangen te worden :

N.V. Investerings- en Beleggingsmaatschappij		
Lacourt - Ibel	50	miljoen BF
N.V. Investco	30	miljoen BF
N.V. Algemene Verzekeringsmaatschappij Ortelius	25	miljoen BF
V.Z.W. Vlaams Economisch Verbond	19,95	miljoen BF
N.V. Belgische Scheepvaartmaatschappij BSM-CMB	15	miljoen BF
N.V. Palma	14	miljoen BF
N.V. Krantenfonds	11,05	miljoen BF
N.V. Métallurgie Hoboken-Overpelt	10	miljoen BF
N.V. Almabo	10	miljoen BF
N.V. Algemene Verzekeringsmaatschappij Mercator	10	miljoen BF
N.V. Beliard Murdoch	2,50	miljoen BF
N.V. Sagerpar	2,50	miljoen BF

Om het percentage te kennen, is het voldoende dit cijfer door twee te delen (B.v. : N.V. IBEL bezit aandelen voor 50.000.000 F, d.i. 25 % van het totale aandelenpakket — N.V. KRANTENFONDS bezit aandelen voor 11.050.000 F, d.i. 5,525 % van het totale aandelenpakket).

RES PUBLICA

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

SOMMAIRE — INHOUD

Ter herinnering aan Prof. Dr. Alfons W. Vranckx .	407
Les élections européennes de 1979. Analyse des résultats pour la Belgique, par W. FRAEYS	411
Resultaten van onderzoek naar effecten van overheidsbeleid, door A. HOOGERWERF	427
Maatschappelijk probleem en probleemervaring, door L. HOLVOET	443
La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914), par P. DELFOSSE	465
De fysiocratie : toonaangevend politiek en sociaal-economisch stelsel in het Frankrijk van de XVIIIde eeuw, door P. DE MEYERE	495
Referendum in Andenne en Tessenderlo. Statistische interpretatie van de uitslagen, door A. LAPORTE	515



Ter herinnering aan Prof. Dr. Alfons W. Vranckx

Prof. Dr. Alfons W. Vranckx is op 30 juni 1979 te Leuven overleden na een korte en smartelijke ziekte. Hij is lid geweest van de Wetenschappelijke Raad van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der politiek.

Alfons Vranckx heeft een veelzijdige en intense activiteit aan de dag gelegd. Zoon van een spoorwegaarbeider, behaalde hij in 1931 aan de Katholieke Universiteit te Leuven het doctoraat in de rechten. Hij studeert dan twee jaren aan de Karl-Universiteit in Praag. De jonge advocaat wordt in 1936 volksvertegenwoordiger voor de Belgische Werkliedenpartij in het arrondissement Leuven. Tijdens de oorlog staat hij in het verzet. Als waarnemend burgemeester van Kessel-lo wordt hij uit zijn functie ontzet en nadien gevangen genomen. Na de wereldoorlog zet hij zijn politiek mandaat verder, tot in 1947. Dat jaar wordt een eerste keerpunt in zijn loopbaan. Hij verlaat de politiek en wordt staatsraad en kamer-voorzitter in de nieuw opgerichte Raad van State. Dat blijft hij tot in 1965, het tweede keerpunt in zijn loopbaan. De Belgische Socialistische Partij doet opnieuw een beroep op hem om de Kamerlijst in Leuven aan te voeren. Hij wordt opnieuw verkozen. Onmiddellijk daarop wordt hij Minister van Binnenlandse Zaken (1965-1966) en van 1968 tot 1973 Minister van Justitie. Hij is ook gemeenteraadslid en schepen van de stad Leuven geweest. In de periode dat Alfons Vranckx staatsraad was vervulde hij ook het ondervoorzitterschap van de Commissie Van Dievoet, commissie belast met de voorbereiding van de Nederlandse tekst van de Grondwet, de wetboeken en de voornaamste wetten en besluiten, die inzake vernederlandsing van de wetteksten belangrijk werk heeft geleverd.

Ondertussen was hij op 14 april 1955 docent aan de Rechtsfaculteit van de Rijksuniversiteit te Gent benoemd. Op 1 mei 1963 werd hij gewoon hoogleraar en tevens directeur-diensthooft van de Seminarie voor administratief recht. Hij doceerde grondwettelijk en administratief recht.

Alfons Vranckx heeft ooit verklaard dat hij zijn wetenschappelijke activiteit aan de universiteit als de meest belangrijke van zijn loopbaan beschouwde.

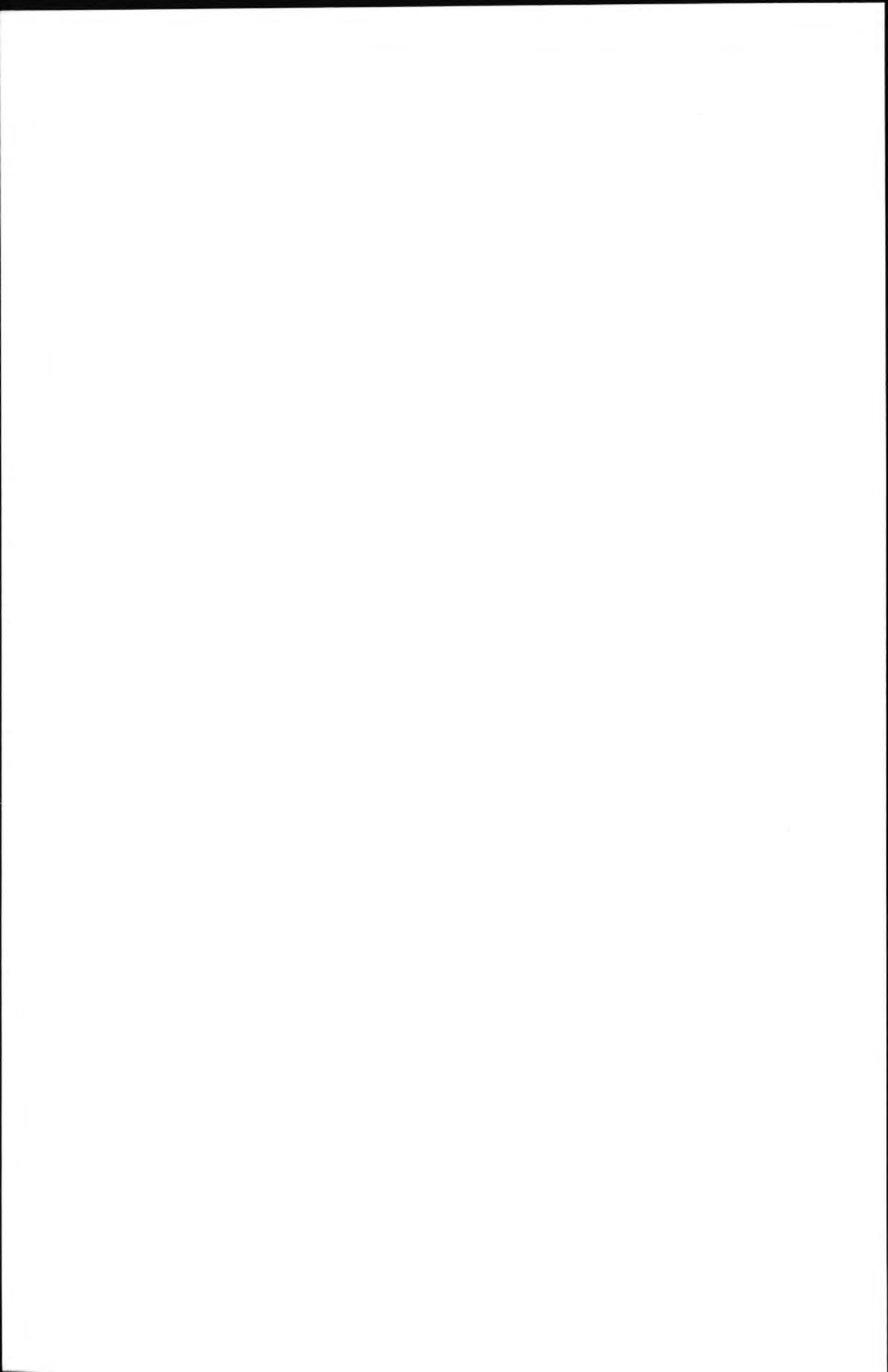
Wij menen het best hulde te kunnen brengen aan Prof. Vranckx door hier zijn volledige bibliografie te publiceren.

Bibliographie van Prof. Dr. Alfons W. VRANCKX.

- Confession d'un flamingant*, Louvain, l'Avant-garde, 1928, 66 p.
- Katholicisme en Socialisme*, De Wilde Roos, 1930, 41 blz.
- De Student om de vrede*, De Baenbreker, N.V. Seurie, Den Haag, 1931.
- Gemeenschap en Klassenstrijd*, Brussel, De Standaard, 1932, 172 blz.
- La démocratie chrétienne, un anachronisme politique*, in Le Mouvement Syndical, 20 janvier 1934.
- Vervlaamsching van het Gerecht*, in Het Eerste Vlaamsch Socialistisch Congres, 20-21 maart 1937, blz. 36 en volgende.
- Les Encycliques et le socialisme* (avec A. WAUTERS), Bruxelles, Labor, 1939, 118 p.
- De Encyklieken en het socialisme* (met A. WAUTERS), Germinal Reeks, nr 7, november 1945.
- De Mens als Zin en Waarde*, in Morgen, februari 1946.
- Ook heraanpassing van de landbouw*, in Morgen, juni 1946.
- Klasse en Klassenstrijd*, in Morgen, juli-augustus 1946.
- Stad en Plattenland*, Gent, Het Licht, 1947, 32 blz.
- De noodzakelijke structuurhervormingen inzake verzekering tegen arbeidsongevallen*, in Problemen, september 1948.
- Het herstel der stoffelijke oorlogschade*, Brugge, Die Keure, 1949, 478 blz.
- De ontwikkeling der gemeentelijke autonomie*, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, juli 1949, nr 4, blz. 151-164.
- Rechtstaal en bestuurstaal*, Jaarboek II van het Vlaams Rechtsgenootschap, Leuven, 1955.
- Iedereen wordt geacht de wet te kennen*, Inaugurale les in de RUG, Rechtskundig Weekblad, 4 maart 1956, nr 25, kol. 1217-1226.
- Is de administratieve rechtspraak een bron van recht*, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, september 1957, nr 5, blz. 271-275.
- De Blijde Inkomst van 3 januari 1356 en ons publiek recht*, Standen en Landen, Leuven, Nauwelaerts, 1958, blz. 143-164.
- Deposito- en Consignatiekas*, Brugge, Die Keure, 1959, 236 blz.
- Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut*, Brugge, Die Keure, 1959, 55 blz.
- De ruimtelijke ordening in België*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, Uitg. Tjeenk Willink, 1961, 29 blz.
- De Brabantse steden, voorboden van ons grondwettelijk recht*, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, mei-augustus 1961, nr 3-4, blz. 151-159.
- Plaatsvervanging en delegatie van overheidsbevoegdheid*, Rechtskundig Weekblad, 10 juni 1962, nr 40, kol. 2383-2394.

- De Ombudsman, parlementaire commissaris*, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, november-december 1962, nr 6, blz. 371-378.
- Geesteszieken*, Brugge, Die Keure, 1962, 74 blz.
- Notarieel Administratief Recht*, Brussel, Centrum voor administratie en documentatie, 1963, 328 blz.
- België voor een derde herziening van zijn Grondwet*, Volksgazet, 24-25 december 1963, 3 januari 1964.
- Grondwetsherziening*, Rechtskundig Weekblad, 5 januari 1964, nr 18, kol. 945-960.
- De Pers en de Vrijheid van Voorlichting*, Socialistische Standpunten, 1964, nr 3, blz. 241-252.
- De vrijheid van drukpers in gevaar?* Liber Amicorum Baron Louis Fredericq, Fac. der Rechtsgeleerdheid RUG, N.V. Erasmus, 1964, blz. 1125-1141.
- Grondwetsherziening*, Socialistische Standpunten, 1964, nr 1, blz. 28-41.
- Dialoog: Doorbraak of verzuiling*, Studiedocumentatiecentrum, Wolf, Gent, 1967, 32 blz.
- Voor een regionaal België*, Socialistische Standpunten, 1967, nr 5, blz. 269-277.
- Is een Belgische Ombudsman welkom?* Rechtskundig Weekblad, 5 mei 1968, nr 36, kol. 1833-1850.
- Taak en rechten van het kapitaal in de onderneming*, Mededelingen van VKW, oktober 1968.
- De toekomst van het socialisme*, in *Perspectief 1980*, Gent, E. Story-Scientia, 1968, blz. 27-80.
- De rechtstoestand van de vreemdelingen in België*, Rechtskundig Weekblad, 23 maart 1969, nr 29, kol. 1345-1358.
- De goede zeden en het strafwetboek*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1970, 16 blz.
- Les bonnes mœurs et le code pénal*, Bruxelles, Ministère de la Justice, 16 p.
- Wetsontwerp op de wapens en de munitie*, Socialistische Standpunten, 1972, nr 1, blz. 4-5.
- Pleidooi voor een rechtspraak in dienst van persoon en gemeenschap*, in *Recht in Beweging*, Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder R. Victor, Deurne, Kluwer, 1973, deel II, blz. 1317-1329.
- Marxisme en Staat*, Socialistische Standpunten, 1977, nr 5, blz. 252-282.
- De theorie van de impliciete bevoegdheid op een Belgisch dwaalspoor*, Socialistische Standpunten, 1978, nr 6, blz. 315-326.





Les élections européennes de 1979

Analyse des résultats pour la Belgique.

par William FRAEYS,

Ingénieur Commercial ULB.

★

Dire que les élections européennes aient entraîné un grand enthousiasme populaire, en Belgique, comme dans les autres pays de la Communauté, serait travestir la vérité. Les taux d'abstention dans les pays où le vote n'est pas obligatoire, l'Italie exceptée, sont là pour le prouver. Chez nous, la campagne électorale fut particulièrement terne, la participation électorale faible : 91,31 % contre 94,87 % et 95,07 % aux deux dernières élections législatives et le nombre de bulletins blancs et nuls élevé : 12,35 % contre 8,39 % et 7,18 % aux scrutins précédents. Exprimés par rapport aux électeurs inscrits, les bulletins valables représentent 80,03 %, pourcentage nettement inférieur à tout ce que nous avons connu antérieurement. Que dans un pays où le vote est obligatoire, même si la sanction est faible, 1 électeur sur 5 ne s'exprime pas, est un signe évident de lassitude ou de désintérêt. Il y a certes des éléments d'explication et tout d'abord la date du scrutin : le 10 juin se situe pour certains déjà dans la période des vacances (1), ensuite la quasi unanimité des partis politiques belges en faveur de l'Europe, vue certes différemment suivant les tendances idéologiques des partis, mais à l'inverse de certains autres pays, une absence de moyen pour les citoyens de se prononcer pour ou contre l'approfondissement de la construction européenne. Enfin les électeurs belges ont été appelés aux urnes en octobre 1976, en avril 1977, en décembre 1978 et en juin 1979, soit 4 fois en 32 mois. Il y a là sans doute, ressentie par certains, une certaine lassitude. La deuxième constatation que l'on peut faire à propos du scrutin européen est que le corps électoral aura beaucoup plus songé aux problèmes belges qu'à l'élection de ses représentants à un Parlement européen, dont il ne perçoit sans doute pas clairement la nécessité.

(1) La date la plus proche des vacances lors d'un scrutin antérieur fut celle du 1^{er} juin 1958 (sauf en 1949 et 1950, élections influencées par la Question royale).

Ce vote « belge » aura largement été un vote d'appartenance à une tendance politique traditionnelle. En effet, les mouvements de voix sont d'ampleur relativement faible, surtout si l'on songe qu'il y avait en 1979 près de 430.000 citoyens qui n'avaient pas voté en 1978 (électeurs de 18 à 21 ans). Le vote de 1979, exception faite peut-être pour les écologistes, aura été aussi un vote « belge » en ce sens qu'il aura été un jugement porté sur les partis politiques, de la majorité et de l'opposition pour leur action depuis décembre 1978.

Deux méthodes d'analyse.

Lors des élections législatives, nous examinons toujours les résultats au niveau national d'une part, et à celui des 3 régions de l'autre. Nous utiliserons encore cette méthode parce que nous pensons qu'elle permet de mieux mesurer les mouvements de voix intervenus entre 1979 et les élections de 1978 et 1977.

Cependant la loi électorale prévoyant 2 circonscriptions pour l'élection des 24 représentants belges à Strasbourg (2), il n'est pas possible de ne pas commenter les résultats au niveau de ces circonscriptions, même si cela fait quelquefois double emploi avec la méthode traditionnelle. Les résultats utilisés pour 1979 sont les résultats officiels complets publiés le lendemain du scrutin. Ceux de 1978 résultent d'une estimation faite par IBM pour permettre la comparaison entre les 2 élections. Ils sont tout à fait exacts pour les partis qui présentaient dès 1978 une liste exclusivement francophone ou exclusivement flamande (socialistes, sociaux-chrétiens, libéraux, listes communautaires) et approchés pour les partis qui, dans l'arrondissement de Bruxelles, présentaient une liste unique (communistes, UDRT, écologistes, divers). Ces listes représentaient un peu plus de 7 % des votes valables de l'arrondissement. Nous avons, de notre côté, fait une estimation parallèle à celle d'IBM et les différences sont minimales et en tout cas non significatives au niveau des 2 grandes circonscriptions de 1979. On peut donc sans risque d'erreur utiliser ces estimations.

(2) On sait en effet que le pays était divisé en 2 circonscriptions électorales : la circonscription wallonne qui devait se choisir 11 représentants et la circonscription flamande qui en désignait 13. La première était composée de tous les arrondissements wallons, la seconde des arrondissements flamands. Les électeurs de l'arrondissement de Bruxelles (en y comprenant Hal-Vilvorde) avaient le choix entre les deux séries de listes et leurs voix étaient ajoutées à l'une ou l'autre circonscription suivant qu'il s'agissait d'un suffrage pour une liste francophone ou néerlandophone. Le dépouillement et la publication des résultats continuaient à se faire au niveau du canton électoral traditionnel.

I. Par collèges électoraux.

1. Le Collège électoral francophone.

Il n'est pas possible de définir le nombre d'électeurs inscrits de chacun des collèges électoraux puisque les électeurs de l'arrondissement de Bruxelles avaient le choix entre l'un ou l'autre. Il faut donc tenir compte du nombre de bulletins déposés (3). A partir de ceux-ci nous donnerons les résultats en pourcentages uniquement et non en valeurs absolues pour alléger les tableaux statistiques.

Par rapport aux bulletins déposés, on constate une sensible augmentation des bulletins blancs et nuls qui passent de 8,96 % à 14,40 %. Cette progression se retrouve également dans la circonscription flamande, mais plus atténuée.

Les votes valables indiquent une avance des partis d'*extrême gauche* (+ 1,54 %), un recul *communiste* (— 0,11 %), mais surtout un recul du *Parti socialiste* qui passe de 32,32 % à 27,43 % de la communauté francophone. Si l'on admet que la « gauche » est représentée par ces trois types de partis, celle-ci recule de 3,46 %.

Les *sociaux-chrétiens* (PSC) reculent de 3,92 %, arrêtant ainsi une progression continue en Wallonie depuis 1971.

Les *libéraux* au contraire progressent de 2,97 %, tandis que le petit parti dissident (PLW) avance également quelque peu.

Le *FDF-RW* qui présentait une liste commune gagne 2,24 % des voix. Nous verrons dans notre analyse traditionnelle que cette avance est le seul fait du Rassemblement wallon.

Les « *Ecologistes* » créent la surprise en passant de 1,50 à 5,14 %, soit le progrès le plus net de tous (+ 3,64 %). Ce progrès est vraisemblablement dû au fait que nombre d'électeurs se seraient dit que les problèmes tels que l'écologique et la lutte contre la pollution se traiteraient plus valablement au niveau européen qu'au niveau belge.

Les *listes diverses* reculent de 1,86 %. Ce recul est dû au fait que l'*UDRT* ne se présentait pas alors qu'elle représentait 1,33 % dans les cantons wallons et 2,89 % dans les cantons bruxellois, mais dont certains électeurs cependant auront choisi le collège électoral néerlandophone en 1979, ne reportant ainsi pas leur voix sur d'autres listes francophones.

(3) Nous établissons le nombre d'électeurs inscrits dans la partie traditionnelle de notre analyse.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1978

Collège électoral francophone

	1979	1978
Bulletins déposés	2.452.541	2.446.994
Votes valables	85,60 %	91,04 %
Blancs et nuls	14,40 %	8,96 %
1. Extrême gauche	1,99 %	0,45 %
2. Communistes	5,06 %	5,17 %
3. Socialistes	27,43 %	32,32 %
4. Sociaux chrétiens	21,24 %	25,16 %
5. Libéraux :		
PRL	17,76 %	14,79 %
PLW	0,84 %	0,45 %
6. FDF-RW	19,74 %	17,50 %
7. Ecologistes	5,14 %	1,50 %
8. Divers	0,80 %	2,66 %

Disons enfin que le taux de mobilité externe (4) est de 10,78, ce qui est un chiffre relativement élevé et en tout cas supérieur à celui qui marqua, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, les écarts entre les élections de 1978 et celles de 1977.

2. Le Collège électoral néerlandophone.

Il y eut 3.759.942 bulletins déposés dans les urnes du collège électoral néerlandophone, soit 60,52 % du total des votes émis en Belgique, contre 39,48 % du côté francophone.

Le nombre des blancs et nuls augmente de 3,08 % pour atteindre 11,08 % des bulletins déposés, ce qui constitue également un record historique.

Les partis d'*extrême gauche* progressent à peine (+ 0,12 %), tandis que les *communistes* reculent de 0,78 %. Les *socialistes* (BSP) avancent très légèrement (+ 0,19 %) mettant ainsi fin à un recul continu depuis plus de dix ans. Les 3 groupes de partis « de gauche » reculent dans l'ensemble de 0,47 % soit beaucoup moins que dans la circonscription francophone.

La victoire la plus nette est remportée par les *sociaux chrétiens* (CVP) qui, en gagnant 4,34 %, se hissent à 48,09 % des votes valables de la communauté néerlandophone, apparaissant aussi comme le premier parti incontesté de cette communauté et précédant les socialistes, deuxième

(4) Pour rappel : le taux de mobilité externe est la demi-somme des valeurs absolues des différences de pourcentages par rapport aux votes valables obtenus par les divers partis (ou groupes de partis) lors de deux élections successives.

formation flamande, de plus de 27 %. Du côté francophone le premier parti, qui est le Parti socialiste, précède la deuxième formation de 6,19 %.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1978

Collège électoral néerlandophone

	1979	1978
Bulletins déposés	3.759.942	3.592.922
Votes valables	88,92 %	92,00 %
Blancs et nuls	11,08 %	8,00 %
1. Extrême gauche	1,41 %	1,29 %
2. Communistes	1,18 %	1,96 %
3. Socialistes	20,90 %	20,71 %
4. Sociaux chrétiens	48,09 %	43,75 %
5. Libéraux	15,33 %	17,30 %
6. Volksunie	9,71 %	11,73 %
7. Vlaamse Volkspartij	1,04 %	2,29 %
8. Ecologistes	2,34 %	0,30 %
9. Divers	—	0,67 %

Les *libéraux* (PVV) reculent de 1,97 % revenant à 15,33 % des suffrages mais demeurant le troisième parti flamand précédant nettement la *Volksunie* qui elle aussi régresse. Si l'on totalise les pourcentages de la *Volksunie* et ceux du *Vlaamse Volkspartij* (successeur du *Vlaams Blok*), on arrive à 10,75 %, soit un recul de 3,27 %.

Les *écologistes* progressent de 2,04 %, soit nettement moins qu'en région francophone.

Le taux de mobilité externe est 6,69, ce qui traduit un mouvement relativement modéré des voix, quasi égal à celui de 1978.

3. Les sièges.

Les 11 sièges de la circonscription francophone, se répartissent ainsi :

Parti socialiste	4
Parti social-chrétien	3
PRL	2
FDL - RW	2

Les 13 sièges de la circonscription néerlandophone sont attribués de la manière suivante :

CVP	7
BSP	3
PVV	2
Volksunie	1

Notons que cette répartition est exactement celle qui aurait résulté des élections législatives de 1978, si l'on avait appliqué à la dévolution des 13 et 11 sièges les résultats de l'an dernier. On peut se demander comment il peut en être ainsi, notamment du côté francophone, malgré des gains et des pertes assez importants. La raison doit en être cherchée dans le fait que le diviseur électoral (5) était très élevé (190.850 du côté francophone et 257.193 du côté flamand) et qu'il fallait dès lors des mouvements de voix considérables pour déplacer un seul siège. Il en eut été différemment si au lieu de disposer de 24 sièges, la Belgique en avait eu 100 ou 150.

II. La méthode traditionnelle.

Nous préférons à l'analyse par circonscription, notre analyse traditionnelle qui divise le pays en 3 régions : les cantons wallons, les cantons flamands et les cantons bruxellois. Le comportement électoral peut en effet être — et pour certains partis a été — différent à Bruxelles de ce qu'il est en Flandre et en Wallonie. De plus cette méthode permet de situer les résultats de 1979 dans la longue série de nos analyses des élections législatives où nous avons toujours distingué ces trois groupes de cantons. Ceci ne signifie pas que les résultats soient absolument comparables parce qu'un certain nombre, faible à notre avis (6) d'électeurs auront tout de même voté en fonction de considérations européennes et non nationales (Ecologistes et sans doute certains électeurs des partis communautaires).

Compte tenu de l'analyse qui a précédé, nous ne donnerons que peu de commentaires sur les résultats des cantons wallons et des cantons flamands, ceux-ci représentant respectivement 79,4 % et 95,9 % des bulletins déposés de la circonscription francophone et de la circonscription néerlandophone. Par contre, nous analyserons plus en détail les cantons bruxellois, dont les résultats sont « noyés » dans ceux des 2 circonscriptions pré-décrites.

1. *Les cantons wallons.*

Les résultats des élections de 1979 ainsi que ceux de celles de 1978 et 1977 pour les cantons wallons sont résumés dans le tableau ci-dessous (7) :

(5) Nombre de votes valables divisé par le nombre de sièges à pourvoir.

(6) Seules des enquêtes d'opinion pourraient en indiquer l'ampleur.

(7) Les votes émis dans l'arrondissement de Bruxelles n'y sont donc pas compris.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1977 et 1978

Cantons wallons

	1979	1978	1977
Electeurs inscrits	2.148.983	2.019.519	1.997.584
Bulletins déposés	90,57 %	94,19 %	94,82 %
Blancs et nuls	14,84 %	9,40 %	7,91 %
Votes valables	85,16 %	90,60 %	92,09 %
1. Extrême gauche	1,94 %	0,56 %	0,37 %
2. Communistes	5,58 %	5,92 %	5,38 %
3. Socialistes	30,99 %	36,71 %	38,71 %
4. Sociaux chrétiens	23,73 %	26,94 %	25,66 %
5. Libéraux	(17,98 %)	(17,48 %)	(19,16 %)
PRL	17,04 %	16,72 %	18,83 %
Dissidence	0,94 %	0,76 %	0,33 %
6. FDF-RW	14,06 %	9,20 %	9,46 %
7. Ecologistes	4,94 %	1,23 %	0,71 %
8. Divers	0,78 %	1,96 %	0,55 %

La participation électorale est en forte baisse par rapport à 1978 et 1977 tandis que l'augmentation des bulletins blancs et nuls y est en hausse très nette. Exprimés par rapport aux électeurs inscrits, les votes valables ne représentent que 77 % en 1979 contre 85 % et 87 % en 1978 et 1977.

*
**

Les *partis d'extrême gauche* avancent et les *communistes* reculent dans une mesure comparable à celle de l'ensemble de la circonscription francophone.

Le *Parti socialiste* quant à lui recule 5,72 % ce qui est un mouvement plus net que pour l'ensemble de la circonscription et l'amène à 30,99 % des votes valables, pourcentage le plus bas jamais atteint par ce parti en Wallonie. Le recul est général dans tous les arrondissements, étant le plus élevé à Arlon-Marche-Bastogne et à Huy-Waremme et le plus faible dans plusieurs des arrondissements du Hainaut. De plus, il s'ajoute à un recul de 2 % déjà enregistré entre 1977 et 1978.

Les trois groupes de partis de « gauche » perdent près de 6 % des voix par rapport à 1977.

Les *sociaux chrétiens* qui avaient légèrement progressé de 1977 à 1978, voient ce mouvement arrêté et leur recul de 3,21 % les amène légèrement au dessus de leur minimum d'après guerre. Le recul du PSC est général dans tous les arrondissements, sauf Arlon, où ils avaient fort régressé en 1978.

Le PRL progresse très légèrement sans toutefois rejoindre le niveau atteint en 1977. Les résultats traduisent selon les arrondissements des mouvements de gains et de pertes.

Le FDF-RW progresse nettement dans les cantons wallons (+ 4,86 %) et l'avance est générale dans tous les arrondissements alors que cette liste recule à Bruxelles. Comme les candidats étaient uniques pour les 2 types de cantons, il est vraisemblable que le jugement porté en Wallonie, où le RW est un parti d'opposition et à Bruxelles où le FDF participe au Gouvernement est un jugement négatif à l'encontre de la participation de cette formation au Gouvernement.

L'avance des *écologistes* est quasi pareille à ce qu'elle est pour l'ensemble de la circonscription francophone.

Ensemble les 2 partis de la majorité (PS et PSC) passent de 63,65 % à 54,72 % des votes valables soit un recul de 8,93 %. Même s'il ne faut pas attribuer à cette régression une signification de pure politique intérieure et si, sans doute en cas d'élections législatives nouvelles, une certaine récupération se faisait jour, il n'en demeure pas moins que la régression est sévère.

2. Les cantons flamands.

Les résultats des cantons flamands se rapprochent très fort de ceux de la circonscription néerlandophone en raison du fait que la quasi totalité des électeurs des 5 cantons flamands de l'arrondissement de Bruxelles ont voté pour des listes flamandes (8) et que le report des voix flamandes des 8 cantons bruxellois vers la circonscription flamande est nettement inférieur à celui des reports francophones. Dès lors l'influence des 8 cantons n'est pas de nature à introduire une différence entre les résultats des cantons flamands et de la circonscription flamande. Rappelons que les bulletins déposés dans les cantons flamands représentent 95,9 % de ceux de la circonscription néerlandophone.

Pour l'essentiel, le lecteur se reportera donc à l'analyse des résultats de l'ensemble de la circonscription. Nous ne soulignerons que quelques particularités.

L'*extrême gauche* et les *communistes* recueillent des pourcentages identiques dans les cantons flamands que dans la circonscription néerlandophone, tandis que le résultat du BSP est très légèrement meilleur dans l'ensemble des cantons flamands. Il est constitué par des avances dans certains arrondissements et des reculs dans d'autres.

(8) Seuls 23.717 votes francophones y ont été émis.

La différence est plus nette et inverse pour le CVP qui recueille 47,58 % des voix dans les cantons flamands et 48,09 % dans la circonscription flamande. Cela résulte du fait que le CVP représente l'immense majorité du transfert de voix flamandes des huit cantons bruxellois vers la circonscription flamande. Le CVP avance dans tous les arrondissements. Son meilleur progrès est enregistré à Audenarde (+ 6,7 %) et le plus faible à Bruges (+ 2,3 %).

Les différences de pourcentages pour les autres partis sont peu significatives entre cantons et circonscriptions flamands. Disons néanmoins que le PVV recule partout, sauf à Bruges et que la *Volksunie* recule partout.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1977 et 1978

Cantons flamands

	1979	1978	1977
Electeurs inscrits	3.888.811	3.614.108	3.572.560
Bulletins déposés	92,73 %	95,89 %	95,85 %
Blancs et nuls	11,05 %	8,03 %	6,86 %
Votes valables	88,95 %	91,97 %	93,14 %
1. Extrême gauche	1,40 %	1,33 %	0,92 %
2. Communistes	1,18 %	1,92 %	1,26 %
3. Socialistes	21,10 %	20,90 %	22,30 %
4. Sociaux chrétiens	47,58 %	43,52 %	43,73 %
5. Libéraux	15,16 %	17,20 %	14,42 %
6. <i>Volksunie</i>	9,52 %	11,47 %	16,26 %
7. Vlaamse Volkspartij (Vl. Bl.)	1,00 %	2,07 %	—
8. Ecologistes	2,32 %	0,34 %	0,09 %
9. Listes francophones	0,74 %	0,95 %	0,83 %
10. Divers	—	0,30 %	0,19 %

A l'inverse de ce qui s'est passé en Wallonie, les partis faisant partie de la majorité progressent très nettement pour le CVP et à peine pour le BSP tandis que les partis d'opposition (PVV, communistes et 2 listes nationalistes flamandes) reculent. Pour les premières l'avance est de 4,26 % et pour les seconds le recul est de 5,80 %.

3. Les cantons bruxellois.

Les résultats des cantons bruxellois sont plus intéressants à examiner et ce en raison du fait qu'ils se subdivisent en votes francophones d'une part, néerlandophones de l'autre et ensuite parce que l'importance relative des cantons bruxellois est nettement plus faible au sein des deux circonscriptions que celles des cantons flamands et wallons et que dès lors l'analyse des résultats de ces seuls cantons en fera ressortir l'importance spécifique.

Les électeurs bruxellois n'ont pas fait exception à la règle d'augmentation des bulletins blancs et nuls qui passent de 7,37 % à 12,09 %, comme ils n'ont pas fait exception à une moindre participation au scrutin. Les votes valables ne représentent finalement que 75,7 % des électeurs inscrits. Près de 1 électeur bruxellois sur 4 ne s'est pas exprimé !

Dans le tableau récapitulatif des résultats, nous avons fait suivre, par famille, les résultats de la liste francophone et de la liste néerlandophone. Nous les avons comparés, soit aux votes de la liste unique de la famille correspondante de 1978 et 1977 (communistes, écologistes), soit aux résultats des branches linguistiques des familles traditionnelles (socialistes, sociaux-chrétiens...).

Les listes d'*extrême gauche* progressent, ensemble de 1,47 %, tandis que la branche francophone représente plus de 3 fois la néerlandophone. Les *communistes* régressent de 0,50 % et dans ce parti, les votes néerlandophones représentent moins de 14 % de l'ensemble.

Le *Parti socialiste* continue sa régression. De 14,86 % en 1977, il passe à 13,26 % en 1978 et à 10,24 % en 1979. Les *socialistes flamands*, au contraire, améliorent leur résultat en gagnant un peu moins d'1 %. Groupés les socialistes représentent 14,06 % en 1979 contre 17,09 % en 1977. Nous pensons que le recul des premiers et l'avance des seconds sont surtout dus à la composition des listes.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1977 et 1978

Cantons bruxellois

	1979	1978	1977
Electeurs inscrits	762.790	733.025	746.148
Bulletins déposés	86,12 %	91,70 %	92,01 %
Blancs et nuls	12,09 %	7,37 %	6,76 %
Votes valables	87,91 %	92,63 %	93,24 %
1. Extrême gauche (F)	1,52 %	} 0,50 %	0,76 %
(N)	0,45 %		
2. Communistes (F)	2,16 %	} 3,01 %	2,75 %
(N)	0,35 %		
3. Socialistes (F)	10,24 %	13,26 %	14,86 %
(N)	3,82 %	2,93 %	2,23 %
4. Sociaux-chrétiens (F)	8,66 %	14,61 %	14,11 %
(N)	14,14 %	9,49 %	10,16 %
5. Libéraux (F)	15,16 %	6,39 %	9,39 %
(N)	4,49 %	3,77 %	2,45 %
6. FDF	29,84 %	35,45 %	34,93 %
7. Volksunie	3,34 %	3,59 %	6,22 %
8. Vlaamse Volkspartij (VI. Bl.)	0,47 %	1,57 %	—
9. Ecologistes (F)	4,19 %	} 1,78 %	1,21 %
(N)	0,57 %		
10. Divers (F)	0,60 %	} 3,65 %	0,93 %
(N)	—		

Les *sociaux chrétiens francophones* subissent un recul profond (5,95 %), tandis que le CVP avance au contraire de 4,65 %. Il y a certainement eu un transfert important de voix entre le PSC et le CVP, notamment en faveur de M. Tindemans, bien que canton par canton, il n'y ait pas concordance absolue entre les gains CVP et les pertes PSC. Il y a donc des mouvements plus complexes qu'un simple passage d'une liste à l'autre. Il n'en demeure pas moins que l'« effet Tindemans » a joué à Bruxelles et que l'absence de fortes personnalités sociales chrétiennes bruxelloises sur la liste PSC sont des éléments d'explication des mouvements de voix.

Chez les *libéraux* l'avance est très nette du côté du PRL et du PLW (+ 8,77 %) soit nettement plus qu'en Wallonie et d'ampleur très moyenne pour le PVV (+ 0,72 %). Les libéraux auront certainement profité de l'absence d'une liste UDRT, du recul du FDF et de celui du PSC. Dans quelle mesure chacun de ces trois mouvements aura-t-il joué, les sondages post-électorales le montreront peut-être.

Le FDF recule de 5,61 %, alors qu'en Wallonie la liste FDF-RW avance de 4,86 %. Nous voyons au recul du FDF, deux explications possibles : sa participation gouvernementale, puisque du côté francophone tous les partis de la majorité reculent, et le fait que des électeurs FDF aient estimé que l'intérêt d'un parti communautaire était moins nécessaire à Strasbourg que rue de la Loi.

Les 2 *partis nationalistes flamands*, pris ensemble, reculent de 1,35 %, la Volksunie étant en moindre recul que le Vlaamse Volkspartij (Vlaams Blok). Ici nous pensons que c'est le moindre intérêt d'un parti communautaire au niveau européen qui aura joué.

Les *écologistes* avancent de 2,98 % et la liste francophone de cette famille représente 88 % de l'ensemble.

Les divers reculent de 3,05 % suite principalement à l'absence de l'UDRT.

Le vote bruxellois est-il un recensement linguistique ?

Rappelons tout d'abord que les huit cantons bruxellois comprennent les 19 communes, mais comprennent aussi un certain nombre d'autres communes toutes flamandes et qu'il n'est donc pas possible, sur base des résultats publiés d'isoler les résultats des 19 communes. Aux dernières élections communales les votes valables émis dans les 19 communes représentaient environ 84 % de l'ensemble des suffrages valables des 8 cantons.

Ensuite le fait que M. Tindemans se présentait à Bruxelles et qu'il a certainement attiré des voix francophones fausse quelque peu les comparaisons.

Nous ne citerons que deux chiffres : les votes francophones représentent 72,37 % des votes valables des 8 cantons et 74,79 % des voix des 3 cantons comprenant uniquement des communes de l'agglomération (Bruxelles, St-Gilles et Molenbeek). Nous pensons que ces 2 chiffres sont inférieurs à la réalité quant au nombre de francophones dans les 19 communes en raison des 2 faits cités plus haut et aussi parce que les 3 cantons purement bruxellois ne comprennent pas les communes les plus francophones de l'agglomération (Uccle, les 2 Woluwé, Ixelles). Il nous paraît que la proportion de personnes qui voteraient francophone à des élections non marquées par l'effet Tindemans, pour les 19 communes devrait dépasser légèrement 80 %.

4. Au niveau national.

Les résultats exprimés au niveau national n'ont de réelle signification que pour les données générales (bulletins déposés, votes valables, blancs et nuls) et pour les pourcentages globaux des familles politiques qui se présentent dans tout le pays.

Elections européennes de 1979 et législatives de 1977 et 1978

Ensemble du pays

	1979	1978	1977
Electeurs inscrits	6.800.584	6.366.652	6.316.292
Bulletins déposés	91,31 %	94,87 %	95,07 %
Blancs et nuls	12,35 %	8,39 %	7,18 %
Votes valables	87,65 %	91,61 %	92,82 %
1. Extrême gauche	1,63 %	1,00 %	0,73 %
2. Communistes	2,67 %	3,28 %	2,72 %
3. Socialistes	23,43 %	25,38 %	28,91 %
4. Sociaux chrétiens	37,73 %	36,28 %	35,94 %
5. Libéraux	16,60 %	16,60 %	15,66 %
6. FDF-RW	7,62 %	7,12 %	7,22 %
7. Volksunie et VVP	6,59 %	8,39 %	10,04 %
8. Ecologistes	3,42 %	0,78 %	0,41 %
9. Divers	0,31 %	1,17 %	0,37 %

L'*extrême gauche* dans son ensemble progresse de 0,63 %. Comme ses résultats ne sont pas concentrés dans une province, elle ne peut guère espérer une représentation parlementaire prochaine. Les *Communistes* reculent de 0,61 %, tandis que les *Socialistes* (PS et PSB) reculent de 1,95 %. Le groupe « de gauche » régresse donc de 1,93 %.

La famille *sociale chrétienne* progresse de 1,45 % mais l'on sait que c'est sous la seule impulsion du CVP.

Les *libéraux* sont au statu quo, tandis que les 3 *partis communautaires* (FDF-RW et 2 listes nationalistes flamandes) atteignent 14,21 %, contre 15,51 % et 17,26 % en 1978 et 1977. Le recul des partis communautaires se poursuit donc, mais il faut reconnaître que l'objet même des élections de 1979 ne devrait pas les favoriser. Il en était autrement des *écologistes* qui atteignent 3,42 %, contre 0,78 %, c'est-à-dire qu'ils dépassent même les résultats de leurs homologues français aux dernières élections législatives.

Particularités et conclusions.

1. *L'influence des personnalités.*

On a beaucoup souligné au lendemain du scrutin, que le vote avait été exprimé plus en faveur des « personnalités » que des partis (9). Il est certain que les 983.600 voix de M. Tindemans avaient de quoi impressionner. Il faut cependant rapporter ces grands nombres de voix au nombre total des votes valables émis dans chacune des 2 circonscriptions et au résultat électoral de chaque parti dans ces circonscriptions. On arrive alors en comparant les pourcentages personnels à ceux réalisés par les mêmes hommes lors des élections législatives à des résultats beaucoup plus nuancés.

M. Tindemans attire sur son nom 29,42 % des votes flamands et 61,17 % des voix CVP. Dans l'arrondissement d'Anvers, en 1978, ces chiffres étaient de 24,82 % et 58,44 %. Il y a donc élargissement de l'audience, mais relativement modérée.

Le phénomène inverse a lieu pour M. Declercq qui, en 1978, récoltait 11,82 % des votes valables de l'arrondissement de Gand et 52,14 % des voix PVV. En 1979, ces chiffres deviennent respectivement pour le collège électoral néerlandais et le PVV 7,89 % et 51,52 %. L'audience de M. Declercq est donc plus localisée.

Aucune comparaison n'est possible pour K. Van Miert qui ne se présentait pas aux législatives.

Du côté francophone, l'audience de Madame Spaak est plus large aux élections européennes qu'aux législatives. Elle récolte 5,61 % des votes valables du collège francophone et 28,44 % des voix de la liste FDF-RW, tandis qu'en 1978, elle totalisait 4,01 % des votes de l'arrondissement de Bruxelles et 14,34 % des voix du FDF dans cet arrondissement. Il est vraisemblable que les votes personnels de Madame Spaak

(9) Les votes en tête de liste représentent 41,46 % des votes valables pour l'ensemble du pays. Ce pourcentage est de 34,92 % pour la circonscription néerlandophone et de 51,87 % pour la francophone.

auront été amplifié par le fait qu'elle menait une liste de cartel. Les votes de préférence de Madame Spaak sont obtenus à raison de près de 70 % dans le Brabant.

Au contraire, MM. Nothomb et Glinne ont une popularité plus large dans leur arrondissement qu'au niveau de l'ensemble de la circonscription francophone. Pour M. Nothomb 21,77 % des votes d'Arlon-Marche-Bastogne et 52,30 % des voix PSC de cet arrondissement contre 5,02 % des voix francophones et 23,63 % des voix PSC.

E. Glinne recueille des pourcentages plus faibles (10) : 4,74 % des votes valables et 18,41 % des voix socialistes à Charleroi, contre 2,43 % des votes et 8,89 % des voix socialistes pour le collège électoral francophone.

Aucune comparaison n'est possible pour M. Luc Beyer qui ne se présentait pas en 1978.

On constate certainement la continuation du phénomène amorcé, il y a plusieurs années de la « personnalisation » des suffrages, mais l'ampleur des voix de préférence ne doit pas faire illusion et parmi ceux qui récoltent le plus de voix, seuls M. Tindemans et Madame Spaak ont une audience proportionnellement plus large dans l'ensemble de la circonscription électorale européenne que dans leur propre arrondissement aux dernières élections législatives.

2. *Poussée vers le centre droit.*

Nous avons souligné dans le corps de cet article que « la gauche » avait réalisé un quasi statu quo en région flamande et reculé assez sensiblement en région francophone. Ce recul n'est pas propre à la Belgique et le journal « Le Monde » pouvait titrer sur toute sa première page : « Recul de la gauche aux élections européennes » (11). En France, le PS est en recul. Les conservateurs améliorent leurs positions en Grande-Bretagne, en RFA, au Danemark et au Luxembourg. En Italie, les communistes et la Démocratie chrétienne reculent au profit des petites listes et des socialistes.

Il ne fait guère de doute que l'Europe s'est donné un Parlement de centre droit. Y a-t-il à ce phénomène, en période de crise économique, de chômage et de sombres perspectives, une explication unique ? Le Centre droit est-il plus « sécurisant » que la gauche ? Nous l'ignorons, mais constatons le fait.

(10) Il demeure une tradition chez les socialistes de voter plus largement en case de tête.

(11) *Le Monde*, 12 juin 1979.

3. Causes et conclusions.

Quelles sont les causes pour la Belgique de la forte augmentation des bulletins blancs et nuls et des résultats différents en Flandre, où les partis de la majorité progressent et en Wallonie où ils reculent ? Il est bien difficile de répondre à ces questions car il n'y a évidemment pas une cause unique à ces mouvements. La dominante nous paraît être le désintérêt de l'électeur pour un scrutin dont il n'apercevait pas l'importance.

La montée des blancs et nuls peut, en partie, être expliquée par la réaction de certains anti-européens pour qui, en Belgique, c'était la seule manière d'exprimer son opposition.

Pour le reste nous pensons qu'à l'exception des Ecologistes et de certains électeurs « communautaires », on aura voté en fonction de critères de politique intérieure et sans doute les résultats auront-ils été influencés par la présence de plus fortes personnalités sur certaines listes que sur d'autres. Nous ne croyons pas que si des élections législatives avaient été organisées le même jour, elles auraient donné un résultat identique (12). Il est déjà difficile, lors de la plupart des élections législatives de recenser avec précision à partir des résultats globaux, les motivations de l'électeur, à fortiori à propos d'élections européennes est-il difficile de le faire sans recourir à des sondages d'opinion précis et faits rapidement après le scrutin.

Ce qui nous paraît cependant évident c'est qu'il y a chez maints électeurs et pas uniquement belges, une lassitude croissante à l'égard des élections.

Le phénomène nous paraît suffisamment inquiétant pour être étudié objectivement et combattu adéquatement, car il peut n'être que la première étape d'une désaffection à l'égard de nos régimes démocratiques.

Summary : The European Elections of 1979 in Belgium.

This article analyses the results recorded in Belgium in connection with the election of 10 June 1979 for the European Parliament. A first fact that should be brought under the attention is undoubtedly the decrease in the turnout at the poll, in spite of the legal obligation to vote, as well as the considerable augmentation of blank and void votes. One in five of the Belgian electors did not express his opinion. The results in the Walloon part of the country reveal a setback of the Left, votes having swung especially from the Socialists, although also from the Christian

(12) L'effet TINDEMANS n'aurait pas pu dépasser l'arrondissement d'Anvers.

Democrat Party to the Environmentalists, the « Rassemblement Wallon » (Walloon Federalists) and in a less degree to the Liberals. In the Flemish cantons, the great winner was the Flemish Christian Democrat Party (CVP), partly thanks to Mr. Tindemans' personal success. The Socialists succeeded in interrupting the downward move, started several years before, but the Liberals receded as did the nationalist parties (Volksunie, Vlaamse Volkspartij). The Environmentalists are progressing. In Brussels, the Liberals are strongly moving forward as are the Flemish Christian Democrats, whereas the French-speaking Socialists (PS), Christian Democrats (PSC), Regionalists (FDF) and the Flemish Nationalist parties are losing ground.

The election which did not stir much interest was marked by a « personalisation » of the votes, a phenomenon most spectacularly illustrated by Mr. Tindemans who obtained more than one million preference votes, viz. nearly 30 % of the valid votes in the Dutch-language constituency.



Resultaten van onderzoek naar effecten van overheidsbeleid*

door Andries HOOGERWERF,

Gewoon Hoogleraar aan de Technische Hogeschool Twente.

★

1. Inleiding.

Zowel conservatieven als radicale en gematigde hervormers laten ons weten dat de verzorgingsstaat niet goed werkt. Men wijst op wat men noemt het falen van het overheidsbeleid ten aanzien van problemen als de werkloosheid, de inflatie, de arme landen, het binnenlandse en internationale geweld, de milieuverontreiniging, de energieschaarste en het onderwijs. Hoewel de financiële en andere middelen van de verzorgingsstaat de laatste tientallen jaren geweldig zijn toegenomen, spreken wetenschappelijke waarnemers over het tekortschieten van de staat als instrument voor de verwezenlijking van voor de burgers belangrijke waarden (1). Is deze bezorgdheid gerechtvaardigd?

In dit artikel wil ik trachten een bijdrage tot beantwoording van deze vraag te leveren door een summier overzicht van met name de resultaten van empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid te geven. Daarbij beperk ik mij tot enkele belangrijke onderzoeksprojecten uit de Verenigde Staten, waar het meeste onderzoek op dit gebied is gebeurd, en tot Nederland, waar dit onderzoek nog valt te overzien.

Op de methodisch-technische aspecten (2) van het onderzoek naar

* Enigszins gewijzigde tekst van een lezing, gehouden op uitnodiging van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven op 14 februari 1979.

(1) A. HOOGERWERF, Effecten van overheidsbeleid, in : *Beleid en maatschappij*, IV (11), november 1977, blz. 302-315.

(2) Over de methodisch-technische kanten van onderzoek naar beleidseffecten en van beleidsexperimenten zie men : H.M. in 't VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in : A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 139-156, en : J.Chr. van DALEN, Experimenten en overheidsbeleid, in : *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 332-352, en de daar genoemde literatuur, alsmede : M.Q. PATTON, *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, Cal., 1978.

effecten van overheidsbeleid wordt in dit artikel nauwelijks ingegaan. Enkele korte inleidende opmerkingen hierover zijn echter wellicht nuttig.

Eén van de meest gestelde vragen in het evaluatie-onderzoek, d.w.z. onderzoek met het oog op de beoordeling van een beleid of een andere actie, is die naar de effecten van beleid. Daarbij komen vooral twee vragen aan de orde: 1° in hoever zijn de gestelde doeleinden bereikt? en 2° in hoever is dit te danken aan de gekozen middelen? De ideale opzet (3) van effecten-onderzoek is die van het klassieke experiment: het zogenaamde before-after ontwerp met een controlegroep. Er is een doelgroep, die aan het beleid wordt onderworpen, en een controlegroep, die niet aan het beleid wordt onderworpen. Beide worden vóór en na de uitvoering van het beleid onderzocht. De doelgroep en de controlegroep moeten ten aanzien van relevante variabelen een gelijkwaardige samenstelling hebben. Idealiter houdt dit in dat de te onderzoeken personen of andere eenheden « at random » aan de experimentele groep of de controlegroep zijn toegewezen.

In de praktijk van het beleidsonderzoek is dit klassieke experimentele ontwerp meestal niet goed te verwezenlijken. Het onderzoek van de situatie voorafgaande aan het beleid is vaak niet goed mogelijk, doordat de observatie pas start nadat het beleid al in uitvoering is genomen. Een identieke controlegroep ontbreekt nogal eens, doordat het beleid zich op de gehele bevolking richt. Om dergelijke redenen moet de onderzoeker vaak volstaan met zogenaamde quasi-experimentele onderzoeksontwerpen, zoals een before-after ontwerp zonder controlegroep, een after only ontwerp met een controlegroep, of zelfs een after only ontwerp zonder controlegroep. Verhoudingsgewijs goede kansen voor onderzoek naar beleids effecten zijn er bij een beleidsexperiment, d.w.z. een beleid of een deel daarvan dat als proef op een bescheiden schaal en voor een beperkte periode wordt uitgevoerd, onder meer met het doel de effecten van het beleid vast te stellen.

2. De Verenigde Staten.

Het onderzoek naar effecten van overheidsbeleid is in de Verenigde Staten vooral in de tweede helft van de jaren zestig opgekomen, in het voetspoor van een beleid, gericht op verbetering van de positie van negers en andere achtergebleven groeperingen. Het beleid kostte veel

(3) Voor een wat andere visie: M.Q. PATTON, *Utilization-focused Evaluation*, Beverly Hills / London, 1978.

geld en zowel voor- als tegenstanders waren benieuwd of het zijn doeleinden bereikte.

2.1. *Gelijke kansen in het onderwijs*

Klassiek geworden is het onderzoek van Coleman c.s. inzake Equality of Educational Opportunity (1960) (4). Het ging aanvankelijk om effecten van de Civil Rights Act van 1964 in termen van gelijke onderwijskansen voor raciale en andere minderheden. De wet schreef in dit geval een evaluatie voor. Zij eiste namelijk : « a survey... concerning the lack of availability of equal educational opportunities for individuals by reason of race, color, religion, or national origin in public educational institutions at all levels in the United States... ». Het is voor een wetgever vrij gemakkelijk om te spreken van « gelijke onderwijskansen », vooral als hij het begrip niet behoeft te definiëren en te operationaliseren. De onderzoekers zaten er maar mee. Gekozen werd voor een operationele definitie, namelijk : « equality of educational results, given the same institutional input ». Het ging uiteindelijk dus om de verklaring van onderwijsresultaten (in termen van kennis en andere prestaties) uit onder meer de kenmerken van het onderwijsbeleid (bijvoorbeeld de uitgaven per leerling in verschillende onderwijssystemen).

De verrassende conclusie was dat de prestaties van de leerlingen weinig of geen samenhang vertoonden met de gebruikelijke indicatoren van de kwaliteit van de school zelf, zoals de kenmerken van de onderwijzers (bijvoorbeeld hun salaris), de uitgaven per leerling, het lesrooster, de ruimtelijke faciliteiten en zelfs de klassegrootte. In plaats daarvan vertoonden de prestaties van de leerlingen wel samenhang met de opleiding en de aspiraties van andere leerlingen in dezelfde scholen. M.a.w. : de factoren die het meest belangrijk zijn ter verklaring van de ontwikkeling van een kind in school zijn de cognitieve vaardigheden van zijn sociale omgeving op school, d.w.z. vooral van zijn medeleerlingen. Deze samenhangen bleken het sterkst te zijn bij leerlingen die buiten de school de minste hulpbronnen voor onderwijs hebben, dus bijvoorbeeld bij leerlingen met intellectueel zwak ontwikkelde ouders.

Dit Coleman Report heeft een grote invloed op het beleid gehad. Het is gebruikt als argument voor « busing », het per bus verplaatsen van leerlingen om raciale integratie op de scholen te bevorderen. Later heeft Coleman zelf geconcludeerd dat « busing » heeft geleid tot een vlucht

(4) J.S. COLEMAN *et al.*, *Equality of Educational Opportunity*, Washington, 1966 ; James D. COLEMAN, *Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts*, in : Kenneth M. DOLBEARE (ed.), *Public Policy Evaluation*, Beverly Hills / London, 1976, blz. 19-40.

van blanken naar de voorsteden, m.a.w. dat « busing » een te geforceerd middel voor integratie en voor het verminderen van « educational inequality » was. In Europa is het onderzoek van Coleman ook gebruikt als een van de argumenten voor de middenschool (comprehensive school).

2.2. *Head Start*

Eveneens op het gebied van de gelijke onderwijskansen lag het project Head Start (5). Dit project omvatte aanvullend onderwijs — via een zomercursus of gedurende een heel jaar — voor kleuters uit achtergebleven milieus om ze op de school voor te bereiden. In 1968 waren er in de Verenigde Staten wel 13.000 Head Start centra. Daarvan werd een random sample van 225 centra gekozen, waarvan er tenslotte 104 geëvalueerd werden. Bijna 2.000 leerlingen die aan Head Start hadden deelgenomen, en die toen in de eerste drie klassen van het basisonderwijs zaten, werden geselecteerd. Uit de doelpopulatie van elk centrum werd een even groot aantal kinderen geselecteerd die niet aan Head Start hadden deelgenomen (m.a.w. een vergelijkbare, maar niet gelijke controlegroep). Deze groep werd « gematched » voor leeftijd, ras, sexe en het deelnemen aan de normale kleuterschool. Andere verschillen in de sociaal-economische achtergrond werden gelijk gemaakt via diverse statistische procedures.

De geselecteerde kinderen werden aan verschillende tests onderworpen. Conclusie: de kinderen die aan Head Start hadden deelgenomen, verschilden in cognitieve en emotionele ontwikkeling niet significant van kinderen die niet aan Head Start hadden deelgenomen. Er was één uitzondering: kinderen die een geheel jaar (in plaats van zes à acht weken) aan Head Start hadden geparticipeerd, waren significant enigszins superieur aan de niet-deelnemers voor wat betreft bepaalde metingen van cognitieve ontwikkeling. M.a.w. Head Start, waarvan de kosten alleen reeds in 1968 ongeveer f 325 miljoen dollar bedroegen, was deels wel, maar grotendeels niet effectief.

Maar Head Start was wel populair. Dus ontstond, mede vanwege die populariteit, veel kritiek op het evaluatie-onderzoek. Bijvoorbeeld de kritiek dat de positieve effecten van Head Start verloren konden zijn gegaan door daarop volgende schoolervaringen. Of de kritiek dat de

(5) Zie over Head Start bijvoorbeeld Walter WILLIAMS, *Social Policy Research and Analysis*, New York, 1971; Walter Williams and John W. EVANS, *The Politics of Evaluation: The Case of Head Start*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, September 1969, blz. 118-132; Lois Ellen DATTA, *The Impact of the Westinghouse / Ohio Evaluation of the Development of Project Head Start*, in: Clark C. ABT (ed.), *The Evaluation of Social Programs*, Beverly Hills, etc, 1976, blz. 129-181.

positieve effecten van Head Start als « spill-over-effect » waren uitgestraald naar niet-deelnemers die later in de klas bij de voormalige deelnemers zaten.

Resultaat : het Congres schonk minder vertrouwen aan de wetenschappelijke evaluators dan aan de publieke opinie en stelde opnieuw honderden miljoenen voor Head Start beschikbaar. Een winstpunt voor de onderzoekers was dat de zomerprogramma's werden omgezet in volle jaarprogramma's. Intussen was wel goed duidelijk geworden dat evaluatieonderzoek zich in een politieke context bevindt.

2.5. Negatieve inkomstenbelasting

Beroemd geworden zijn ook de beleidsexperimenten van de Amerikaanse regering in New Jersey en Pennsylvania met de negatieve inkomstenbelasting (6). Aan experimentele groepen van gezinnen met lage inkomens werden verschillende bedragen, gemiddeld honderd dollar per maand gedurende drie jaar, betaald terwijl controlegroepen met eenzelfde oorspronkelijk inkomen niet zo'n betaling ontvingen. Hoewel het onderzoek omvangrijk was en de conclusies dus complex zijn, was de tendentie, kort samengevat, dat geen van de acht systemen van aanvullende uitkeringen in het algemeen een belangrijk effect op de geneigdheid tot werken had. Wel bleek bijvoorbeeld dat blanke vrouwen met lage inkomens die aanvankelijk slechts weinig uren en tegen zeer lage inkomens werkten, ertoe kwamen hun werk en daarmee ook hun inkomen te verminderen. Afgaande op dit onderzoek, kan men niet in het algemeen stellen dat de verzorgingsstaat de drang tot werken vermindert. Wel kan dit het geval zijn bij een relatief laag loonpeil, een relatief hoog peil van uitkeringen en bij bepaalde situaties voor bepaalde categorieën van de bevolking.

2.4. Verkeersmaatregelen

Een voorbeeld van onderzoek naar beleidseffecten via de analyse van tijdreeksen in een onderzoek naar de verkeersveiligheid vóór en na de invoering van strengere straffen, onder meer voor het rijden onder de invloed van alcohol (7). In 1956 werd in Connecticut een aantal strenge maatregelen voor het rijden op snelwegen ingevoerd. Het aantal verkeersdoden daalde daarop van 324 in 1955 tot 284 in 1956. Deze daling van het dodental leek een effect van de snelheidsbeperking en andere

(6) Zie bijvoorbeeld Harold L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, etc, 1975, blz. 108, 109 ; Evaluation Studies Review Annual, vol. 1, 1976, blz. 425-441.

(7) Zie hierover H.L. ROSS, Law, science and accidents : The British Road Safety Act of 1967, in : *Journal of Legal Studies*, 2, 1973, blz. 1-76.

maatregelen. Nader onderzoek leerde echter dat het aantal verkeersdoden in de jaren 1950 tot en met 1956 sterk geschommeld had en dat 1955 een topjaar was geweest. Waarschijnlijk zou in 1956 dus ook zonder snelheidsbeperking een daling van het aantal verkeersdoden zijn opgetreden. Echter: ook in de jaren na 1956 bleef het aantal verkeersdoden dalen. Het leek waarschijnlijk dat deze daling toch mede uit strengere verkeersvoorschriften te verklaren was. Daarop volgde een vergelijking met andere Amerikaanse deelstaten, om concurrerende hypothesen te toetsen. De conclusie: de daling van het aantal verkeersdoden was waarschijnlijk toch aan de verkeersvoorschriften van 1956 te danken.

Een enigszins vergelijkbaar onderzoek in Scandinavië (8) kwam echter tot de conclusie dat daar op grond van de cijfers geen adequaat bewijs valt te leveren voor de wijd verbreide veronderstelling dat de Scandinavische verkeersvoorschriften de mensen afschrikken van het rijden onder de invloed van alcohol. Het geloof dat dit bewijs bestaat wordt de « Scandinavische mythe » genoemd.

2.5. *Ander Amerikaans onderzoek*

Belangrijk onderzoek naar beleidseffecten (9), althans in de zin van primaire beleidseffecten, d.w.z. beleidsprestaties, is tot nu toe ook verricht op het gebied van het vergelijkend onderzoek naar het beleid van Amerikaanse en andere steden en Amerikaanse deelstaten. Daarbij is in de eerste plaats gebleken dat de beleidsprestaties per stad of deelstaat sterk kunnen variëren. Zo blijken bijvoorbeeld de overheidsinspanningen voor stadsvernieuwing en voor bestrijding van de armoede tussen Amerikaanse steden sterk te verschillen. In de tweede plaats blijkt dat de verschillen in beleid en beleidsprestaties in mindere mate worden verklaard door verschillen in de locale of regionale politieke systemen dan door verschillen in het economisch ontwikkelingspeil, bevolkingsdichtheid, tempo van bevolkingsgroei en enkele andere sociaal-economische factoren (10).

(8) H.L. ROSS, *The Scandinavian Myth: The effectiveness of drinking- and driving legislation in Sweden and Norway*, in: Gene V. GLASS (ed.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 1, 1976, blz. 578-604.

(9) Zie voor een kort overzicht ook Thomas D. COOK, *Introduction*, vooral blz. 17 en 18, in: Thomas D. COOK (ed.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 3, 1978.

(10) Een voortreffelijk overzicht van onderzoek inzake gemeentelijke beleidsprestaties (m.a.w. primaire effecten) geeft Robert C. FRIED, *Comparative Urban Policy and Performance*, in: F. GREENSTEIN and N. POLSBY (eds), *Handbook of Political Science*, vol. 6, blz. 305-379. Voor een eveneens uitstekend overzicht van het vergelijkend onderzoek naar beleid van Amerikaanse deelstaten: Richard J. HOFFERBERT, *The study of public policy*, Indianapolis / New York, 1974.

3. Onderzoek.

Er volgt nu een kort overzicht van een aantal van de belangrijkste Nederlandse onderzoekingen inzake effecten van overheidsbeleid. De start daarvan ligt meer dan tien jaar na die in de Verenigde Staten.

3.1. *Profijt van de overheid*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 1977 het rapport *Profijt van de overheid*, een verkennende studie (11) in verband met de wens, vast te stellen wie er in welke mate van de overheidsbestedingen profiteren. Het rapport betreft de verdeling van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs in 1975. Het gaat hier om bepaalde effecten van overheidshandelen, namelijk om het verschil tussen de secundaire en de tertiaire inkomensverdeling. Het secundaire inkomen van een huishouden bestaat uit het geldinkomen uit beroep en bedrijf (primaire inkomens), gemuteerd voor de door de overheid gedane of verplicht gestelde overdrachten die niet aan het gebruik van goederen gebonden zijn, zoals bijvoorbeeld sociale voorzieningen en de inkomstenbelasting. Het tertiaire inkomen bestaat uit het secundaire inkomen plus alle overdrachten van goederen en diensten en aan goederen en diensten gebonden geld van en aan de overheid, zoals bijvoorbeeld overheidsuitgaven voor onderwijs en volkshuisvesting.

De belangrijkste bron van gegevens voor dit rapport is het proefonderzoek woningbehoefte van 1975, een enquête onder bijna 5.000 personen.

De secundaire inkomens zijn gegroepeerd naar decielen : alle beschouwde huishoudingen zijn gerangschikt naar de hoogte van hun inkomen, waarna ze in tien gelijke groepen werden gesplitst. Het eerste deciel wordt gevormd door de 10 % huishoudens met de laagste inkomens, het tiende deciel door de 10 % huishoudens met de hoogste inkomens.

Belangrijke conclusie : van de beschouwde overheidsuitgaven en -inkomsten op de gebieden van volkshuisvesting en onderwijs komt 1,7 % ten goede aan het onderste deciel en 23,9 % aan het hoogste deciel van de inkomens. In absolute bedragen betekent dit : 275 miljoen gaat naar de laagste 10 procent van de inkomens, terwijl f 3.387 miljoen terecht komt bij de hoogste tien procent van de inkomens. Het een en ander lijkt per overheidsuitgave te variëren. Individuele huursubsidies vloeien voornamelijk (69 %) naar de laagste drie inkomensdecielen. Maar

(11) *Profijt van de overheid ; De verdeling van overheidsuitgaven voor Volkshuisvesting en Onderwijs in 1975*, rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 1977.

van de subsidies voor eigen woningen komt 68 % aan de top 30 % van de inkomens ten goede.

Deze en andere resultaten van het onderzoek kan men relativiseren, als men zich realiseert dat de grootte en samenstelling van de huishoudens in de lagere decielen sterk afwijkt van die in de hogere decielen. Tot de huishoudens met de laagste inkomens behoren relatief veel werkende jongeren die nog thuis wonen, alleenstaanden en bejaarden die geen of relatief lage uitgaven voor hun woning hebben te doen. Het een en ander hangt samen met de definitie van een huishouden waarvan men in het onderzoek is uitgegaan, namelijk : 1° volledige of onvolledige gezinnen ; 2° verdienende leden van een gezin die 18 jaar of ouder zijn, voor zover door de ouders in minder dan 10 % van de kosten van hun levensonderhoud wordt voorzien ; 3° gezinsleden van 27 jaar en ouder en 4° alleenstaanden.

Mede in dit licht moet men ook de gegevens over de uitgaven voor het onderwijs bezien : daarvan komt 23 % terecht bij de top, 10 % inkomens en 21 % bij de laagste 50 % van de inkomens.

De onderzoekers concluderen : « De ongelijkheid in de verdeling van het gecumuleerde saldo van overheidsuitgaven blijkt aanzienlijk te zijn. Daaraan kan niet zonder meer de conclusie verbonden worden, dat het gevolgde beleid ongewenste resultaten opleverde. De verdeling van de overheidsuitgaven over inkomensgroepen vormt slechts één van de vele doelstellingen die de overheid nastreeft. Zo streeft de overheid ook naar een goede woningvoorraad en een goed opgeleide beroepsbevolking ».

Te denken geven de onderzoeksresultaten echter wel, met name over de neven-effecten die het onderwijs- en volkshuisvestingsbeleid heeft voor de inkomensverdeling.

3.2. *Individuele huursubsidie*

Een meer gedetailleerd onderzoek naar de werking van individuele huursubsidies — die slechts een deel omvatten van de zojuist bedoelde overheidsuitgaven voor volkshuisvesting — hebben Lucassen en Priemus (12) ingesteld. Zij maken onderscheid tussen statische en dynamische effecten. Met het statische effect bedoelen zij het effect van de regeling voor zo ver daarbij geen verhuizingen in de beschouwing worden betrokken. Bij het dynamische effect gebeurt dit wel. M.a.w. bij het statische effect gaat het om de « herverdeling van woonlasten » en bij het dynamische effect om « herverdeling van woonruimte ».

Ten aanzien van de statische effecten concludeert het rapport dat de reductie van de huurquote, die de regeling beoogt, inderdaad optreedt en

(12) C.T.J. LUCASSEN en H. PRIEMUS, *Individuele huursubsidie : Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*, 's-Gravenhage, 1977.

dat vooral de laagste inkomenscategorieën in de sterkste mate van de reductie van de huurquote profiteren. Dit klopt met de conclusies van het rapport Profijt van de overheid ten aanzien van individuele huursubsidies.

Over het dynamische effecten concludeert het rapport : Als geen huursubsidie meer zou worden ontvangen, zou slechts ongeveer de helft van de huidige huursubsidie-ontvangers gewoon op het huidige adres blijven wonen. Zeer velen zouden in dat geval uitzien naar een goedkopere woning.

Over de uitvoering van het beleid concludeert het onderzoek dat het aanvraagformulier voor veel burgers te moeilijk is. In 70 tot 90 % van de gevallen blijken de bewoners niet in staat te zijn zelf het aanvraagformulier in te vullen. Dit leidt tot een arbeidsintensieve uitvoering en begeleiding en tot afhankelijkheid van de bewoners ten opzichte van de ambtenaren. Een niet beoogd effect.

3.3. Verstedelijkingsbeleid

Glasbergen en Simonis (13) hebben een onderzoek ingesteld naar het verstedelijkingsbeleid in Nederland, of preciezer gezegd : de effectuering van het nationale overheidsbeleid inzake suburbanisatie.

Onder suburbanisatie wordt hier verstaan het verschijnsel van de relatief snelle groei van de kleine kernen die gelegen zijn rond de grote steden annex werkgelegenheidscentra. De auteurs beginnen met de constatering dat het beleid van de rijksoverheid op dit punt niet effectief is geweest. De suburbanisatie is aanzienlijk verder voortgeschreden dan de rijksoverheid voor ogen stond. Onder invloed van de suburbanisatie is de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones sterk aangetast.

Het onderzoek richt zich op het achterhalen van de oorzaken van het feit dat de doeleinden van de rijksoverheid op dit gebied niet bereikt zijn. Deze oorzaken liggen volgens de auteurs in dit geval niet in het beleidsprogramma als zodanig. Met andere woorden de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt, is in dit geval niet onjuist. Het ontbreken van effectiviteit moet dan zijn veroorzaakt door het onjuist, onvolledig of niet gebruiken van de middelen m.a.w. in de sfeer van de uitvoering. De verklaring hiervan zoeken de auteurs in het naar rijksoogmerk te ruime aanbod van bouwlokaties in kleine kernen, de kennelijk positieve sanctienering van dit aanbod door provinciale overheden en de kennelijk onvoldoende gebleken overtuigingskracht en invloed van de rijksoverheid.

(13) P. GLASBERGEN en J.B.D. SIMONIS, *Verstedelijkingsbeleid in Nederland : Een studie naar de effectuering van het nationaal overheidsbeleid inzake suburbanisatie*, Utrecht, 1977.

Aan deze drie factoren liggen allerlei andere factoren ten grondslag. De auteurs zoeken ze met name in de besluitvormingsprocessen. Zij onderscheiden drie typen besluitvormingsprocessen, waarin respectievelijk het lokale bestuur, het provinciale bestuur en private belangengroepen (met name projektontwikkelaars) een grote mate van invloed uitoefenen. Een driedeling die enige verwantschap vertoont met de indeling van Allison (14) : het model van respectievelijk de rationele actor, het organisationele proces en het politieke proces. In alle drie gevallen kan het bereiken van de rijksdoeleinden gefrustreerd worden.

3.4. *Inspraakbeleid*

Korsten en Kropman (15) hebben een onderzoek ingesteld naar effecten van het inspraakbeleid bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland. Het beleid van de provincie was er op gericht inspraak van de burgers in het beleid te bevorderen en daarmee onder meer de mogelijkheden voor de burgers om het beleid te beïnvloeden te vergroten. Wat levert het evaluatie-onderzoek nu als conclusies over de effecten van het inspraakbeleid en daarmee ook van de inspraak op ? « De inspraakresultaten hebben een steunfunctie gehad : er is in de inspraakresultaten geen aanleiding gezien van de vóór de inspraak aangegeven uitgangspunten (van het provinciale bestuur-A.H.) af te wijken » en « De vertrouwensdemocratie (aanvaarding beleidskeuze) is meer gebaat geweest met de inspraak dan de participatiedemocratie (inspraak als middel tot beïnvloeding van beleid) ».

3.5. *Ander Nederlands onderzoek*

De weinige andere Nederlandse onderzoekingen die zich met effecten van overheidsbeleid bezig houden, komen eveneens tot een weinig positief beeld. Zo leidde een evaluatie van de voorlichtingscampagne voor de verstedelijkingsnota (16) tot de conclusie dat inspraak voor een belangrijk deel oude wijn in nieuwe zakken is, d.w.z. inspraak is een nieuw middel voor personen die reeds participeerden, meer dan een middel voor personen die nog niet participeerden. De commissie ex artikel 56 van de Wet Universitaire Bestuurshervorming constateerde

(14) Graham T. ALLISON, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971.

(15) A.F.A. KORSTEN en J.A. KROPMAN, *Participatie en politiek : Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen, 1977, vooral blz. 394 en 447.

(16) *Eerst U, dan de minister : Evaluatie van de voorlichtingscampagne voor de Verstedelijkingsnota*, N.V. v / h Nederlandse Stichting voor Statistiek, 's-Gravenhage / Amsterdam, 1976, blz. 17, 18.

dat deze wet, ruim zes jaar nadat zij het Staatsblad bereikte, zelfs nog maar zeer tendele is ingevoerd (17).

Als onderzoeken naar beleidseffecten kan men ook de kosten-effectiviteitsanalyses, kosten-batenanalyses (18) en de milieu-effect-rapportages (19) beschouwen. Deze onderzoeken zijn hier niet aan de orde gesteld, omdat zij voorafgaande aan het te voeren beleid plegen te worden ingesteld, dus voor een belangrijk deel op schattingen berust, en strikt genomen niet als empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid kunnen worden beschouwd.

Daarentegen vormen de vele beleidsexperimenten een potentieel arsenaal van veel kennis over effecten van overheidsbeleid. Een verkenning over de jaren 1972 tot en met 1977 leidde tot een inventarisatie van 73 beleidsexperimenten, of althans als zodanig bedoelde beleidsactiviteiten van de Nederlandse rijksoverheid (20). De onderwerpen varieerden van bijvoorbeeld experimenten met keuzewerktijden in de burgerlijke rijkdienst en proefgebieden voor nationale landschapsparken tot experimenten met de middenschool en experimentele fietsroutes. De opzet blijkt echter veelal niet aan de wetenschappelijk vereiste opzet van experimenten te voldoen en de conclusies ten aanzien van de effectiviteit kunnen dus slechts een zeer beperkte waarde hebben.

Voor zo ver de beleidsexperimenten tot nu toe enigszins betrouwbare conclusies hebben opgeleverd, komen die er veelal weer op neer dat de gekozen doeleinden met de gekozen middelen slechts in beperkte mate zijn bereikt. Illustratief zijn de experimenten met vervroegde pensionering in de bouwnijverheid en de metaalindustrie. Van de mogelijkheid om op de leeftijd van 63 of 64 jaar met pensioen te gaan, heeft iets meer dan de helft van de daarvoor in aanmerking komende bouwvakkers gebruik gemaakt. Van de door uittreding vrijgekomen arbeidsplaatsen is iets minder dan de helft daadwerkelijk weer opgevuld (Voor ca. 21 % van

(17) Een planmatige aanpak van de verdere invoering van de WUB, 's-Gravenhage, 1977.

(18) Zie bijvoorbeeld Normen en maatstaven voor kosten-batenanalyses, eerste en tweede deelrapport, in: *Beleidsanalyse*, '74-1 en '75-4; J. van den DOEL, Tweeërlei kosten-batenanalyse, in: A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 270-289.

(19) Zie bijvoorbeeld *Milieu-effectrapportering, Advies van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne*, 's-Gravenhage, 1977; *Vooronderzoek inzake proefnemingen milieu-effectrapportage en aanvullend onderzoek*, Rapport van het Raadgevend bureau Twijnstra en Gudde B.V., tezamen met Ingenieursbureau Dwars, Heederik en Verheij B.V., 's-Gravenhage, 1977; *Voorlopig Milieu-effectrapport berging baggerspecie*, Den Haag / De Bilt, 1978.

(20) A. HOOGERWERF, De « experimenterende » staat, in: *Beleid en maatschappij*, V (3-4), maart/april 1978, blz. 78-89; zie ook de andere artikelen in dit themanummer over beleidsexperimenten; voorts: J.Chr. van DALEN, Experimenten en overheidsbeleid, in: A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 332-352.

de vrijgekomen plaatsen wilde de werkgever wel een vervanger aantrekken, maar is hem dit niet gelukt.) Voor zo ver het doel was nieuwe werkgelegenheid te scheppen, is dit dus slechts voor ongeveer een kwart van de betreffende functies bereikt (21). Een experiment met vervroegde uit-treding van werknemers in de metaal leidde tot soortgelijke conclusies (22).

4. Samenvatting en conclusies.

Zowel in Nederland als in de Verenigde Staten komt empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid tot nu toe bijna steeds tot de conclusie dat de nagestreefde doeleinden met de gekozen middelen niet of slechts in zeer beperkte mate bereikt zijn. Deze conclusie geldt voor zeer uiteenlopende gebieden, zoals het onderwijs, de verkeersveiligheid, de inkomensverdeling, het huursubsidiebeleid, het verstadelijkingsbeleid. Op het eerste gezicht is dit nogal deprimerend. Enigszins uitdagend geformuleerd: de hypothese dat de tientallen miljarden die de verzorgingsstaat in Nederland jaarlijks uitgeeft tot weinig of niets leiden en grotendeels als weggegooid geld moeten worden beschouwd, lijkt niet minder plausibel dan dat de mensen er allemaal gelukkig door worden. De meer dan tweeduizend jaar oude vraag van de Prediker: « Welk voordeel heeft de mens van al zijn zwoegen, waarmee hij zich aftobt onder de zon? », is voor het beleid van de Nederlandse overheid nog steeds actueel, evenals wellicht ook het antwoord: « Alles is ijdelheid en najagen van wind ».

Toch zou het te ver gaan te concluderen dat de verzorgingsstaat over de gehele linie faalt. Er is nog slechts weinig onderzoek naar effecten van overheidsbeleid uitgevoerd. Een aantal van de verrichte onderzoeken leidt tot de conclusie dat bepaalde doeleinden wel degelijk met bepaalde middelen bereikt kunnen worden althans tot op zekere hoogte. Zo bijvoorbeeld: bevordering van de ontwikkeling van een schoolkind door het tussen bepaalde medeleerlingen te plaatsen; idem door kinderen een geheel jaar in plaats van slechts enkele weken aan aanvullend onderwijs te laten deelnemen; vermindering van het aantal verkeersdoden door bepaalde verkeersvoorschriften; herverdeling van woonlasten door middel van individuele huursubsidies; bevordering van de legitimiteit van beleid

(21) Experiment onder bouwvakkers: Effecten van vervroegde uittreding op werkgelegenheid onzeker, in: *Nederlandse Staatscourant*, 25 september 1978.

(22) *NRC Handelsblad*, donderdag 8 februari 1979: « Een vijfde van banen bij eerder vertrek gaat verloren ».

door middel van inspraak ; enige uitbreiding van werkgelegenheid door vervroegde pensionering.

Bovendien heeft het onderzoek naar effecten ons inzicht vergroot in verwachte (en niet-verwachte neven-effecten. De veronderstelling dat verminderen van de drang tot werken een neven-effect van sociale voorzieningen is, wordt door de conclusies uit het experiment met de negatieve inkomstenbelasting gerelativeerd. Een neveneffect van het onderwijs- en volkshuisvestingsbeleid blijkt vergroting van de inkomensongelijkheid of althans het tegengaan van inkomensnivellering te kunnen zijn. Een neven-effect van het inspraakbeleid is vergroting van de legitimiteit.

Als het effectenonderzoek tot de conclusie komt dat het overheidsbeleid veelal niet of weinig effectief is, kan de verklaring daarvan in verschillende richtingen worden gezocht (23).

Ten eerste : *het beleid* ondermijnt de eigen effectiviteit. Het beleid bestaat uit doeleinden en middelen en berust dus op veronderstellingen over oorzaken en gevolgen. Deze veronderstellingen — de beleidstheorieën — zijn doorgaans niet of zeer onvoldoende empirisch onderbouwd en onderzocht. Vaak heeft men met de doeleinden te hoog gemikt en met de middelen te laag, of althans niet juist.

Ten tweede : *het beleidsproces* ondermijnt de effectiviteit van het beleid. Bijvoorbeeld : de beleidsvoorbereiders hadden weliswaar een goede beleidstheorie, maar de beleidsbepalers zijn daarvan afgeweken. Of : de beleidsuitvoerders zijn alles behalve daadwerkelijke uitvoerders van het beleid (24).

Ten derde : *de maatschappij* ondermijnt de effectiviteit van het overheidsbeleid. Want zij is weerbarstig. De overheidsorganisatie vindt vele krachtige particuliere en overheidsorganisaties tegenover zich. Bovendien verandert de maatschappij voortdurend, zodat zelfs een beleid, gebaseerd op een aanvankelijk juiste theorie, al spoedig achterhaald kan zijn en daardoor niet effectief.

Ten vierde : het *onderzoek* naar beleidseffecten is niet feilloos. Het kan zijn dat een beleid wel de beoogde effecten heeft, maar dat de wetenschap er niet in slaagt deze goed vast te stellen, bijvoorbeeld doordat men beleidsprogramma's vergelijkt die nominaal identiek, maar realiter zeer verschillend zijn. Veel onderzoek naar beleidseffecten berust ook op een onvoldoende analyse van de doeleinden en de middelen van het beleid.

(23) Zie hierover H.M. in 't VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in : *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 139-156 ; A. HOOGERWERF, Effecten van overheidsbeleid, t.a.p.

(24) J.A.M. MAARSE, De uitvoering van beleid, in : *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 122-138 ; voorts *Overheidsbeleid*, blz. 143, 147, 149 en 150, en GLASBERGEN en SIMONIS, t.a.p.

Men komt dan met globale conclusies, die zelfs als ze juist zijn toch weinig bruikbaar zijn.

Ten vijfde : doorgaans houdt evaluatie-onderzoek zich bezig met effecten op korte termijn, terwijl het zeer wel denkbaar is dat beleid op langere termijn wel degelijk ingrijpende effecten heeft. De daling van de zuigelingensterfte, de verbetering van de huisvesting, de stijging van het reële inkomen en de toenemende participatie aan het voortgezet onderwijs sinds het begin van de twintigste eeuw zijn onmiskenbaar en het is niet aannemelijk dat die geheel uit andere factoren dan het overheidsbeleid te verklaren zouden zijn.

Ten zesde : Evaluatie-onderzoek beperkt zich veelal tot één beleidsprogramma. Het gaat dan voorbij aan de gecumuleerde effecten van verschillende beleidsmiddelen en verschillende « policies » in verschillende beleidsonderdelen en sectoren. Denkbaar is dat het gecumuleerde effect van bijvoorbeeld het onderwijsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid, het economisch beleid en het sociale beleid resulteert in een aanzienlijke verbetering van het lichamelijke en geestelijke welzijn van de bevolking.

Samenvattend : de stelling dat de verzorgingsstaat bestuurlijk faalt, in die zin dat hij zijn doeleinden door de gekozen middelen niet bereikt, is nog evenzeer onbewezen als de stelling dat de verzorgingsstaat bestuurlijk een succes is, in die zin dat hij zijn gekozen doeleinden door de gekozen middelen wel bereikt. Er is echter reden tot twijfel over het succes. En, zelfs als dit succes er is, kan men twijfelen over de keus van de middelen. Daarom is er ook alle reden tot een krachtige uitbreiding en verbetering van het empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid.

Summary : Results of research concerning effects of public policy.

This article gives a survey of results of research concerning effects of public policy in the Netherlands. This survey is preceded by a summary of some important American projects (Equality of Educational Opportunity, Head Start, the Negative income tax).

The Dutch research reported concerns effects of educational and housing policy on income distribution, effects of sururbanization policy, participation policy, and still other policies.

In both countries the dominant conclusion is that the goals of public policy are at least partially realized by the means chosen. However, the conclusion that the welfare state is totally failing would go too far. Research concerning effects of public policy is still rare. Moreover, it is clear that some goals are realized at least in part by the chosen means.

When public policy appears not to be effective, this can be explained from several factors: the contents of policy and the underlying theory, the policy process, the society, the research, and a view which is too narrow because it takes only short term effects of one particular policy program into account.





Maatschappelijk probleem en probleemervaring

door Luk HOLVOET,

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

★

De samenleving verschijnt vanuit een bepaald oogpunt aan de waarnemer als een problematisch gegeven. Dit problematische wordt gekoncretiseerd in de waaier van probleemsituaties en potentiële probleemsituaties die deels uitmaken van elk menselijk samenleven. Rond deze problemen en probleemsituaties ontstaan bepaalde wijzen van gestructureerd sociaal handelen in de vorm van instituties en organisationele verbanden, die zichzelf belasten of belast zijn met de oplossing van problematische givenheden. Het oplossen van het universeel probleem van de behoeftenbevrediging vereist de organisatie van het economisch leven ; het vreedzaam menselijk samenleven wordt mogelijk gemaakt door de organisatie van het politieke leven. De manier waarop aan een bepaald probleem een oplossing wordt gegeven is niet zelden een aanzet tot nieuwe problemen. Wordt in een samenleving geopteerd voor de oplossing van het behoeften- en schaarsteprobleem door middel van een vrije markteconomie dan vloeien uit deze wijze van probleemoplossing een reeks nieuwe problemen voort die opnieuw een oplossing vragen zoals bv. de anti-sociale gevolgen van een ongebreidelde economische vrijheid, monopolievorming, vreemding, enz. Een probleemoplossing kan bijgevolg de aanzet zijn tot nieuwe problemen van een hogere orde die elk opnieuw een eigen aangepaste oplossing vereisen.

De hiërarchische structurering van het problematische.

Een probleem laat zich lokaliseren tot een probleemsituatie of probleemgebied met een bepaalde probleempopulatie. De specifieke probleemsituatie zit ingekapseld in het ruimer maatschappelijk geheel waarin juist de probleemscheppende factoren aanwezig zijn. Ieder probleem en

iedere probleemsituatie is dan ook relationeel verbonden met de ruimere samenleving en kan hierin ook verschijnen als een deelprobleem van een veel omvattender gegeven.

Een probleem kan vanuit verschillende samenlevingsniveaus worden benaderd, van waaruit het zich telkens op een andere wijze stelt en waarvoor telkens andere oplossingen vereist zijn. Wanneer een bedrijf gesloten wordt dan kan dit als het probleem gezien worden van de gemeenschap van werknemers en werkgevers verbonden aan dit bedrijf. Het probleemgebied is het bedrijf zelf en dit kan (volledig) los gezien worden van de rest van de samenleving. Wordt de sluiting van dit bedrijf nu gezien als de representant van een reeks gelijkaardige situaties die zich voordoen in een bepaald land dan kan het gepercipieerd worden als een uiting van de slechte economische toestand in dat land; in deze zin is het dan een probleem van een hele natie en wordt het probleemgebied gevormd door het land. Deze natie zelf als probleemgebied kan ook gezien worden als representant van een reeks gelijkaardige probleemgebieden nl. de verschillende landen van de Europese Economische Gemeenschap worden met hetzelfde probleem gekonfronteerd; het blijkt een probleem te zijn dat alle inwoners van de EEG-landen aanbelangt, en zo wordt de probleemeenheid de EEG. De Europese Gemeenschap op haar beurt kan eveneens gezien worden als een representant nl. een handelsblok naast een reeks andere, waarbij elk blok beïnvloed wordt door het gedrag van het andere. Vanaf dat moment wordt het probleem op wereldvlak gesteld en wordt het een probleem dat de gehele wereldgemeenschap aanbelangt; de oplossing van dit probleem kan dan bijvoorbeeld gezocht worden binnen het kader van een nieuwe economische wereldorde. Uitgaande van één probleemeenheid kan via het representantenniveau opgeklommen worden naar een hiërarchisch hogere probleemeenheid die de lagere omvat maar tegelijkertijd overstijgt

Probleemniveau en probleemoplossing.

Voor de problemen van een probleemgebied wordt naar een oplossing gezocht binnen een bepaalde eenheid. Ofwel wordt de oplossing gezocht binnen het probleemgebied zelf ofwel wordt het probleemgebied geprojecteerd binnen een ruimere omgeving. Indien er een projectie gebeurt, dan is de omgeving het onmiddellijk hoger hiërarchisch niveau. Wordt het probleem t.a.v. een hoger niveau geprojecteerd (bv. de tweede concentrische ring) dan is deze projectie irrelevant t.a.v. van de probleemoplossing binnen een concreet probleemgebied op het laagste niveau; hier wordt dan geen oplossing meer gezocht voor dit concreet probleemgebied

maar wordt dit gebied opgetild tot het representantenniveau waardoor het probleem zich anders stelt en andere oplossingen nodig zijn die niet direkt een oplossing geven voor de problemen zoals die zich concreet stellen in het betrokken probleemgebied.

De omgeving waarbinnen een probleem wordt geprojecteerd en waarbinnen de oplossing voor een probleem gevraagd of gezocht wordt, wordt de kontekst genoemd. Wordt voor een bepaald probleem een oplossing gezocht binnen het probleemgebied zelf dan is dit ook de omgeving

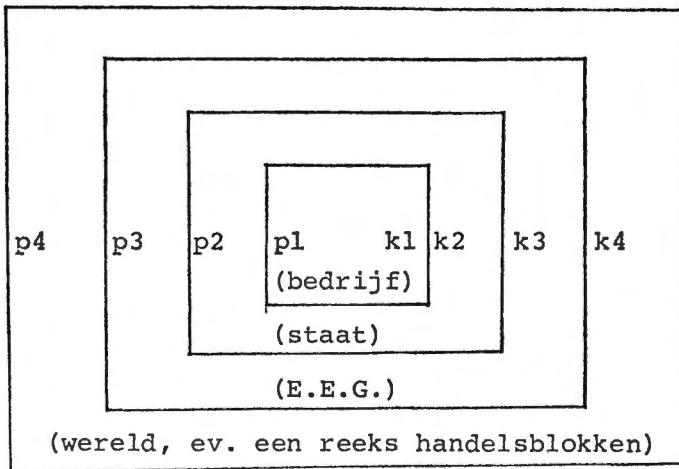


FIG. 1. — De relatie van het probleemgebied (p) tot de kontekst (k).

waarin het probleem geprojecteerd wordt ; kontekst en probleemgebied vallen hier m.a.w. samen. Probleemgebied en kontekst vallen eveneens samen wanneer het hoogst mogelijke representantenniveau is bereikt ; eenmaal het probleem van de economische crisis op wereldniveau gesteld kan men niet hoger meer en moet de oplossing dan noodzakelijk binnen die wereld worden gezocht.

De relatie van het probleemgebied tot de kontekst wordt duidelijk aan de hand van figuur 1. Worden, zoals in het hierboven gegeven voorbeeld, de oplossingen voor de economische problemen van een bedrijf binnen het bedrijf zelf gezocht dan vallen probleemgebied en kontekst samen ($p_1 = k_1$). Wanneer p_1 , ons bedrijf, wordt gezien als de representant van een reeks gelijkaardige probleemgebieden (= bedrijven) binnen één land dan wordt dit land het nieuwe probleemgebied p_2 . Indien de oplossing voor dit probleem nl. p_1 op representantenniveau, nu gezocht

wordt binnen het land zelf dan vallen probleemgebied en kontekst terug samen of $p_2 = k_2$; wordt evenwel het probleem van probleemgebied p_2 geprojecteerd binnen de Europese Economische Gemeenschap dan vormt dit kontekst k_3 . Zo kan verder opgeklommen worden tot het hoogst mogelijke probleemniveau waarbij tenslotte p_4 en k_4 samenvallen; het probleem uit ons voorbeeld, is nu gedefinieerd als het probleem van een reeks handelsblokken in hun wederzijdse relaties en verhoudingen en dit op wereldniveau.

De kontekst waarbinnen het probleem geprojecteerd wordt beïnvloedt de aard der oplossing die wordt gezocht. Wordt de oplossing binnen het probleemgebied zelf gezocht dan kan men daarbinnen eventueel structurele veranderingen aanbrengen; niettemin betekent dit steeds dat de oplossing voor dit probleem bestaat in een louter aanpassingsgericht veranderen t.a.v. een ongewijzigde ruimere omgeving. Het probleemgebied zelf is m.a.w. de veranderlijke en niet de ruimere omgeving. De projectie van een probleem t.a.v. een hoger hiërarchisch niveau die dan de kontekst wordt, betekent niet noodzakelijk dat nu veranderingen worden aangebracht in die kontekst. Die projectie kan bijvoorbeeld enkel en alleen gebeuren omdat zich hier een instantie situeert met een probleemoplossende capaciteit t.a.v. het probleemgebied, m.a.w. binnen de kontekst situeert zich de instantie die het problematische binnen een probleemgebied kan wegnemen zonder dat in de kontekst interne verandering vereist is. Een bedrijf dat in moeilijkheden verkeert kan eerst en vooral een interne regeling van het probleem nastreven. Slaagt men hier niet in dan kan een beroep gedaan worden op de nationale overheid; een mogelijke oplossing is dan de bedrijfsovername door de overheid. Deze probleemoplossing dient niet noodzakelijk gepaard te gaan met veranderingsprocessen in de samenleving of in het bedrijf. Het wordt wel anders wanneer een probleem op het representantenniveau gesteld wordt. Hier dringen zich dan oplossingen op die veranderingen vereisen op samenlevingsvlak. Fundamentele veranderingen in de probleemscheppende omgeving dringen zich vooral op wanneer de oorzaken uitsluitend en alleen aan deze omgeving toe te schrijven zijn; om dan tot een fundamentele oplossing te kunnen komen is het noodzakelijk het hoogste probleemniveau waarin het probleem zich stelt te lokaliseren. Het probleemgebied moet zodanig omschreven worden dat buiten de omschrijving geen enkel element meer aanwezig is dat in relatie staat met het probleem terwijl komplementair binnen de omschrijving alle elementen aanwezig zijn. Het probleem van de economische crisis kan niet op nationaal of Europees vlak opgelost worden. Zoekt men wel de oplossing op nationaal of Europees vlak dan wordt het probleem zoals het zich stelt niet omschreven of geïsoleerd en blijven probleemscheppende oorzaken aan-

wezig buiten de kontekst waarin de oplossing wordt gezocht. De probleem-scheppende oorzaken blijven op de omschreven probleemgebieden inwerken, er ontstaan nieuwe problemen. Een probleemoplossing zonder dat het problematische volkomen is omschreven, kan enkel partiële oplossingen brengen zodat het in feite 'lapwerk' is. Het probleem van de economische crisis stelt zich op wereldniveau. Slechts op dit niveau zijn de probleemscheppende oorzaken omschreven en geïsoleerd; een oplossing moet dan ook op dit niveau gezocht worden.

De manier waarop probleemsituaties al dan niet worden opgelost is zowel afhankelijk van de reikwijdte van het probleemgebied als van de reikwijdte van de kontekst, meer speciaal de verhouding tussen beide. Onder de reikwijdte van het probleemgebied wordt de omvang begrepen van de probleempopulatie. Bekijken we het probleem der gastarbeiders in dit land dan wordt de probleempopulatie gevormd door de in België verblijvende gemeenschap van gastarbeiders; dit is dus het probleemgebied. De reikwijdte van de kontekst komt overeen met de omvang van de kontekst waarin het probleem geprojecteerd wordt. De omvang van de Belgische samenleving is de reikwijdte van de kontekst waarin de problemen van de gastarbeidersgemeenschap geprojecteerd worden of er als mee verbonden worden gezien. Deze kontekst noemen we dan de met betrekking tot dit probleem relevante kontekst. Hypothetisch kan gesteld worden dat de verhouding tussen beide reikwijdtes — alle andere factoren konstant houdend — een belangrijke variabele is t.a.v. de oplossing van de problemen verbonden met het probleemgebied. Naarmate de reikwijdte van kontekst en probleemgebied minder van elkaar verschillen wordt de kans groter dat het probleem van het probleemgebied in relationele termen zal gesteld worden t.a.v. de kontekst, waardoor het probleem door de kontekst erkend wordt als een problematisch element t.a.v. de eigen functionaliteit. De verhouding tussen beide reikwijdtes is van belang voor de wijze waarop een probleem vanuit de kontekst kan worden aangepakt. Een probleemoplossende instantie kan wanneer ze daartoe de macht bezit het problematische binnen een andere kontekst plaatsen. Dit gaat natuurlijk het gemakkelijkst wanneer het een minderheid of een machteloze populatie betreft. Dit verschuiven van de problemen naar een andere kontekst toe kan geïllustreerd worden aan de hand van een citaat uit *De Standaard*: « De maatregelen van de meest geïndustrialiseerde landen in Europa om de toevloed van de gastarbeiders af te remmen of hun vertrek naar het land van herkomst te stimuleren, betekent dat de rijkere landen hun problemen oplossen op de rug van de armere. Beperkingen van de migratie verhinderen de best mogelijke inzet van de arbeid. Maar dat is een zorg op lange termijn. Op korte termijn zullen de emigratielanden af te rekenen krijgen met hogere werkloosheid

en een verslechting van de betalingsbalans. De immigratielanden zullen gemakkelijker hun inflatie bestrijden en hun werkloosheid drukken » (1). Verder wordt nog gesteld dat een echte oplossing maar kan bereikt worden door het probleem in zijn geheel te isoleren m.a.w. door het te projekte- ren t.a.v. het hoogst mogelijke probleemniveau : « Het probleem van de migraties is immers slechts het zichtbare resultaat van de ongelijke ont- wikkeling in de wereld. Het zal bijgevolg niet worden opgelost zolang niet alle landen gelijke kansen krijgen ».

Indien de betekenis van een bepaald probleemgebied (geringe reik- wijdte) binnen een kontekst klein is dan kan die kontekst dit probleem- gebied volledig negeren en tot zijn uiterste konsekventies laten voltrek- ken nl. het verdwijnen of elimineren van het probleemgebied zelf. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de Franse centrale overheid het nationaliteitenprobleem behandelt. Het bestaan van het probleem wordt nagenoeg genegeerd. Er wordt bijvoorbeeld met moeite tegemoetgeko- men aan de verzuchtingen van de Bretoense minderheid. Als de Franse overheid dit nog enkele tientallen jaren volhoudt zal de Franse cultuur bijna volledig de Bretoense eigenheid verdrongen hebben. Indien het Bretoense volk met zijn eigen kulturele identiteit zou verdwijnen dan is het probleem voor de Franse overheid opgelost.

Probleemdefinitie, definiërende instanties en wijze van definiëren.

a) De probleemdefinitie

Een maatschappelijk gegeven kan pas als problematisch ervaren worden nadat het als problematisch is gedefinieerd. Het moment van de pro- bleemdefiniëring is zowat het belangrijkste moment in het proces van probleemwording ; hier start namelijk het hele proces.

De definiëring van een maatschappelijk gegeven als problematisch kan pas ontstaan doordat de mens als denkend wezen flexibel is. Het denken is inhoudelijk niet volledig gebonden aan de situatie waarin de mens zich bevindt. In het proces van probleemdefiniëring is het vergelijkings- of relationeel moment, dat steunt op het geheel der ervaringen die tot het kultureel bezit behoren van de in het definiëringsproces betrokken per- sonen, cruciaal. Een bepaald gegeven wordt problematisch door het er- varen van het bestaan van een discrepantie tussen de feitelijke toestand en de geïnternaliseerde standaarden, opgebouwd op basis van voorbije er- varingen. Deze standaarden dienen niet noodzakelijk op het verleden terug

(1) *De Standaard*, 22 augustus 1978 : een gesprek met prof. Kindleberger van het Massachusetts Institute of Technology.

te gaan, maar vanuit het gekende m.a.w. ook vanuit de geschiedenis kan men komen tot het projektief ontwerpen van het andere. Door konfrontatie van dit andere met de ervaren of waargenomen realiteit ontstaat de probleemervaring. Dit andere dat als vergelijkingspunt fungeert t.a.v. het ervaren wordt gedacht als ontdaan van de negatieve elementen eigen aan de konkreet ervaren situatie waarmee het wordt vergeleken. Het typevoorbeeld voor dit projektief ontwerpen van het andere waarmee de huidige leefsituatie dan vergeleken wordt, is de utopie. Indien het denken van de mens louter situationeel gebonden was, in die zin dat de mens niet in staat was tot een geschiedkundig of toekomst gericht denken en m.a.w. ook niet tot een konfronterend denken, dan zou iedere probleemformulering onmogelijk zijn.

Het definiërend moment dient niet noodzakelijk alleen bij het individu te liggen. De probleemformulering en ervaring kan ook progressief gestalte krijgen in de dialoog. Door de wederzijdse uitwisseling van ervaring, kennis en inzicht kan de probleemervaring groeien en de probleemdefinitie gestalte krijgen.

b) *De probleemdefiniërende instantie.*

Vanaf het ogenblik dat een probleem naar buiten toe gedefinieerd wordt, naar de populatie van het probleemgebied of de populatie van de kontekst, is er sprake van een probleemdefiniërende instantie. De probleemdefiniërende instantie is deze instantie die het probleem als een maatschappelijk gegeven aanbrengt. Deze instantie kan zowel een individu of een kollektiviteit, onder de vorm van een organisatie of vereniging, zijn. Ze kan zich op drie verschillende niveaus situeren. Een eerste mogelijkheid is dat deze instantie zich situeert binnen het probleemgebied zelf; zij kan het probleem zowel definiëren t.a.v. het probleemgebied als t.a.v. de kontekst. Een tweede mogelijkheid bestaat er in dat deze instantie zich situeert binnen de kontekst; zij kan zowel het probleem definiëren t.a.v. de kontekst als t.a.v. het probleemgebied. Tenslotte kan de definiërende instantie zich ook situeren op een niveau dat geen enkele probleemoplossende capaciteit heeft t.a.v. de problemen van het probleemgebied. Deze probleemdefiniërende instantie die zich zowel buiten de kontekst als buiten het probleemgebied situeert kan het probleem definiëren t.a.v. de kontekst of t.a.v. het probleemgebied. De definiërende instanties kunnen zich in elk der drie opgesomde mogelijkheden aandienen als individuele of als kollektief definiërende instanties; zij kunnen eveneens evolueren of wijzigen van individueel naar kollektief toe of omgekeerd. Er steekt geen noodzakelijke evolutie in de wijze van definiëren; de probleemdefiniëring loopt niet noodzakelijk uit op een kollektief definiëring. Problemen die op tijdstip X op kollektieve wijze geformuleerd worden

kunnen op tijdstip $X+1$ helemaal niet meer als probleem gesteld zijn alhoewel objectief gezien de situatie die tot de probleemformulering aanleiding gaf niet gewijzigd is.

c) *Individueel- of kollektief probleem.*

De formulering van een probleem door een individuele of een kollektieve probleemdefiniërende instantie kan zowel gebeuren als een individueel probleem of als een kollektief probleem. Een definiërende instantie die behoort tot het probleemgebied of tot de kontekst of zelfs buiten beide valt, kan het probleem bijgevolg op vier wijzen formuleren nl. een individueel probleem van de kontekst, een individueel probleem van het probleemgebied, een kollektief probleem van het probleemgebied en een kollektief probleem van de kontekst. Het is niet noodzakelijk dat een bepaald probleem eerst als een individueel probleem gedefinieerd wordt om later tot een kollektieve definiëring te komen ; het is zeer goed mogelijk dat een probleem reeds van in het begin als kollektief wordt gedefinieerd. Als een probleem als zijnde kollektief wordt gedefinieerd dan is de kans wel gering dat het in een volgend stadium als individueel zal worden gedefinieerd ; het omgekeerde nl. de evolutie van een als individueel gedefinieerd probleem naar een kollektief probleem, is veel waarschijnlijker. Het is niet ondenkbaar dat een als kollektief gedefinieerd probleem na zekere tijd niet meer gesteld wordt, er zijn m.a.w. geen definiërende instanties meer ; later kan dit probleem zich terug als een individueel of kollektief probleem manifesteren. Naast het feit dat een probleem als kollektief of individueel kan gedefinieerd worden door een individuele of kollektieve definiërende instantie blijft iedere definiëring altijd aspektueel ; het wordt nl. ook gedefinieerd als een economisch of politiek probleem of een probleem van huisvesting, vervreemding enz. Iedere probleemformulering presenteert een problematisch gegeven op een bepaalde manier door het leggen van specifieke klemtonen. Een probleemdefiniëring is nooit alomvattend maar steeds aspektueel ; het probleem wordt vanuit een bepaalde hoek of met een bepaald referentiekader benaderd.

Voor de duidelijkheid lijkt het gewenst de verschillende ingevoerde begrippen nog wat nader te konkretiseren (zie fig. 2).

1. Een probleem wordt als een individueel probleem gedefinieerd als het probleem van de verschillende individuen afzonderlijk, die behoren tot het probleemgebied of de kontekst. De draagwijdte van een dergelijke probleemformulering komt goed tot zijn recht in het gezegde : als ieder voor zijn eigen deur veegt zal de straat proper zijn.

Het wordt als kollektief gedefinieerd als het gedefinieerd wordt als het probleem van het geheel der kollektiviteit nl. van de totaliteit van de

gemeenschap die deel uitmaakt van het probleemgebied of van de kontekst. Om deze manieren van definiëren te illustreren wordt uitgegaan van een individueel definiërende instantie die deels uitmaakt van de kontekst. Deze instantie gekonfronteerd met de leefsituatie van de gastarbeiders in vergelijking met deze der doorsnee Belg, definieert de problemen van een bepaald gastarbeidersgezin als probleem eigen aan dat gezin; dit gezin als afzonderlijke identiteit dient deze probleemsituatie te overwinnen; het probleem wordt bijgevolg gedefinieerd als het probleem van afzonderlijke eenheden en niet van een totaliteit. Pas wanneer

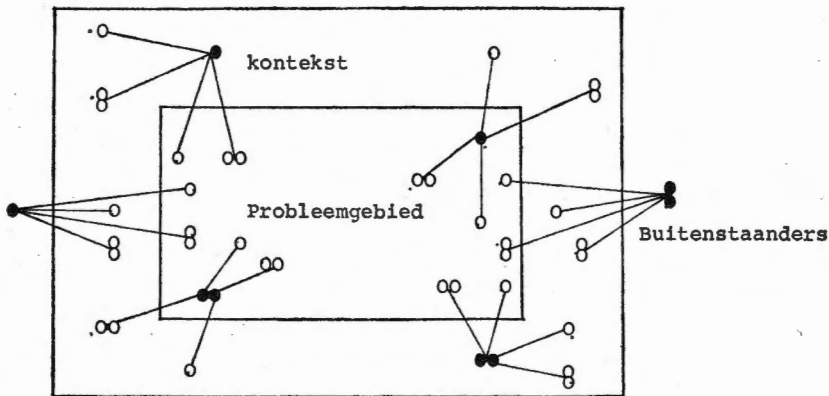


FIG. 2. — Model: Definiërende instanties (● individueel, ●● kollektief) en de wijze van definiëring (O individueel, OO kollektief).

een bepaalde probleemsituatie — bv. de problematiek van een individuele gastarbeider of van een gastarbeidersgezin — gezien wordt op het representantenniveau — nl. het probleem van alle gastarbeiders of gastarbeidersgezinnen — is er sprake van de definiëring van een probleem als een kollektief probleem. Het zou een definitie van een individueel probleem vanuit het probleemgebied naar de kontekst toe zijn indien bijvoorbeeld een groep gastarbeiders hun problemen beschouwen als specifiek voor hun groep — m.a.w. het probleem wordt als kollektief probleem gedefinieerd t.a.v. het probleemgebied zelf — terwijl hun problematiek niet wordt gedefinieerd als in relatie staande met de kontekst nl. de ruimere samenleving. Het probleem wordt wel als een kollektief probleem gedefinieerd t.a.v. de kontekst wanneer het probleem der gastarbeiders wordt gezien als duidelijk in relatie staande met de ruimere samenleving. In deze laatste vorm van definiëring wordt de samenleving ook gezien als probleemscheppende faktor t.a.v. de gastarbeiders terwijl de problematiek van de gastarbeiders ook repercussies heeft m.b.t. de totale samenleving.

Kontekst en probleemgebied worden als elkaar wederzijds beïnvloedend gedefinieerd.

2. Een tweede moeilijkheid ligt bij de afbakening van datgene wat nu juist een individueel definiërende — en datgene wat een kollektief definiërende instantie is. Het onderscheid tussen beide is niet zo eenvoudig vast te leggen. We kunnen alleszins stellen dat in de gevallen waarbij een onderzoeker of een onderzoeksteam een bepaalde situatie als een probleem-situatie definieert we te maken hebben met een individueel definiërende instantie. Wanneer is een definiërende instantie evenwel kollektief? Het kollektiviteitsbegrip is nogal flexibel en in het kollektief-zijn van een definiërende instantie kunnen zich dan ook graadverschillen voordoen. Hier wordt als optie genomen een definiërende instantie enkel als kollektief te omschrijven vanaf het ogenblik dat organisatie of groepering die als definiërende instantie optreedt kan gepercipieerd worden als een der woordvoerders van de kollektiviteit (probleemgebied of kontekst) waarvan ze ook deel uitmaakt. Het Verbond der Belgische Ondernemingen kan bijvoorbeeld gezien worden als een kollektief definiërende instantie voor de problemen die in relatie staan met de wereld van de ondernemingen en de ondernemer; zo is ook de vakbond een kollektief definiërende instantie m.b.t. de wereld van de onderneming maar dan vanuit het standpunt van de werknemers. Deze instanties kunnen eveneens optreden als definiërende instanties m.b.t. ruimere of andere problemen die hun belangenpopulatie raken bv. de vakbond die optreedt als kollektief definiërende instantie m.b.t. de problemen van de verbruikers.

De betekenis van de gevolgen van een problematisch gegeven.

a) De subjektieve en objektieve komponent.

Een onvermijdelijk met een probleemsituatie verbonden gegeven is de ernst waarmee een probleem zich stelt. De ernst van een probleem kan enerzijds opgesplitst worden in het subjektief ervaren problematische en anderzijds in het objektief vast te stellen problematische. Het is een absolute noodzaak dat een bepaald gegeven reeds gedefinieerd is als problematisch, anders bestaat er zowel voor de samenleving als voor het probleemgebied geen probleem. Zolang een probleem niet als dusdanig gedefinieerd is kunnen er geen standaarden gehanteerd worden aan de hand waarvan men de ernst of de gevolgen van een problematisch gegeven kan meten.

a) De subjektief ervaren ernst van een probleem kan enerzijds vastgesteld worden aan de hand van de intensiteit van de probleemervaring bij

de betrokken probleempopulatie en anderzijds aan de hand van de uitgebreidheid nl. de mate van kollektief zijn, van de probleemervaring. Het vaststellen van de subjektief ervaren ernst dient dan ook tweedimensioneel te gebeuren nl. in de diepte (= in intensiteit) en in de breedte (= de mate van kollektief zijn).

b) De objektief vast te stellen ernst dient niet noodzakelijk samen te vallen met de subjektieve ervaring. De objektieve ernst van een probleem-situatie laat zich kennen aan de (mogelijke) objektieve gevolgen van die situatie. De objektieve gevolgen komen aan het licht door een als problematisch gedefinieerde gegevenheid te konfronteren in haar bestaan of evolutie met haar verleden of toekomst en dit mede in relatie tot de haar omringende omgeving.

De subjektieve ervaring en de objektieve gevolgen van een probleem kunnen op twee vlakken bekeken worden nl. dit van het probleemgebied en dit van de kontekst. Zowel de objektieve als de subjektieve dimensie verhouden zich tot elkaar van het ene niveau tot het andere : een verhouding die van betekenis kan zijn t.a.v. een mogelijke probleemoplossing.

De grootte van de probleemervaring zowel wat uitgebreidheid en intensiteit betreft dient niet noodzakelijk in haar ontwikkeling parallel te evolueren met de objektieve gevolgen, of omgekeerd. In het subjektieve moment nl. de probleemervaring speelt de menselijke persoonlijkheid met haar waarden, ideologieën, emoties, in haar volheid mee. Het is daarom ook goed mogelijk dat een probleem subjektief als zeer ernstig wordt aanvoeld terwijl de objektief vast te stellen gevolgen van minder ernstige aard zijn. Omgekeerd kan een probleem als vrij ernstig of potentieel vrij ernstig in zijn objektieve gevolgen gedefinieerd worden door een bepaalde definiërende instantie, terwijl subjektief gezien bij de populatie van het probleemgebied, die probleemervaring afwezig is. In zekere zin is het probleem der apatie in ons democratisch bestel hiervan een voorbeeld. Het feit dat een groot deel der burgers vrij apatisch staat t.o.v. het politiek gebeuren in ons democratisch bestel is alleszins vrij problematisch t.a.v. het predikaat 'democratisch' van dit bestel. Het zijn nu juist deze apatische burgers die het voorwerp vormen van het problematische, die het minst hun eigen gedrag en houding als een problematisch gegeven ervaren. In zijn objektieve gevolgen kan het massale karakter van een dergelijke houding zeker het democratisch gehalte van het systeem hypotekeren alsook gemakkelijk aanleiding geven tot een politiek bestel waarin het volk 'buiten spel' gezet wordt.

Wordt enkel rekening gehouden met de dichotomen groot en klein, van zowel de subjektieve probleemervaring als de objektieve gevolgen van een probleemsituatie, dan worden zestien patronen bekomen die de

wijzen weergeven waarop de probleemervaring in combinatie met de objectieve gevolgen zich kan stellen t.a.v. het probleemgebied en de relevante kontekst. In geval A, het ene uiterste, kan de subjectieve component nl. de probleemervaring t.a.v. een problematisch gegeven binnen een bepaald probleemgebied en binnen de kontekst, groot zijn; tevens zijn de objectieve gevolgen zowel t.a.v. de kontekst als t.a.v. het probleemgebied groot. In geval P het andere uiterste, zijn zowel de subjectieve als de objectieve component van geringe betekenis en dit tegelijkertijd bij kontekst en probleemgebied (zie tabel). Geval P bevindt

TABEL

Patronen van subjectieve en objectieve probleemstelling

		Subjectieve probleemervaring															
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Probleemgebied		+	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Relevante kontekst		+	+	+	-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	+	+	-
		Objectieve gevolgen															
Probleemgebied		+	+	-	-	+	+	-	+	-	-	+	-	+	-	+	-
Relevante kontekst		+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-

Legende : + groot, - klein

zich bijgevolg op de scheidingslijn tussen het problematische en het niet-problematische. Indien kontekst en probleemgebied samenvallen zijn er maar vier combinatiepatronen mogelijk.

b) *Hoe de subjectieve en objectieve component van een probleem-situatie meten?*

Nadat vastgesteld werd dat een probleem een problematische ervaring kan in het leven roepen zowel binnen het probleemgebied zelf als binnen de kontekst en dat een bepaald gegeven ook objectief vast te stellen gevolgen kan hebben t.a.v. beide niveaus, dringt zich de vraag op naar de manier waarop intensiteit en uitgebreidheid van de probleemervaring en de betekenis van de objectieve gevolgen, kunnen hard gemaakt worden.

De uitgebreidheid en de intensiteit van de probleemervaring zou op beide niveaus kunnen gemeten worden met behulp van een daartoe speciaal ontworpen enquête. De intensiteit van probleemervaring zou eventueel ook kunnen vastgesteld worden aan de hand van een inhoudsanalyse van artikels in kranten, weekbladen, tijdschriften of pamfletten. Hierbij wordt dan evenwel impliciet van de stelling vertrokken dat deze bronnen juist datgene weergeven wat leeft bij de bevolking. De mate waarin de probleemervaring een kollektieve ervaring is (nl. de breedte-dimensie) zou op beide niveaus ook kunnen gemeten worden door het

kwantificeren van de bronnen die de ervaring verwoorden alsook door het nagaan van de opkomst bij meetings, manifestaties of deelname aan petities, enz... betreffende het probleem.

Het is tevens niet bepaald gemakkelijk vast te stellen in welke mate een probleem objektieve gevolgen heeft t.a.v. een probleemgebied en/of kontekst. De beste manier om de gevolgen vast te leggen is waarschijnlijk een extrapolatie van de aanwezige tendens of tendenzen — dit liefst in een historisch en dynamisch kader — naar de toekomst toe, en dit zowel t.a.v. het probleemgebied als van de kontekst. Een andere mogelijkheid om een probleem in zijn objektieve gevolgen hard te maken is te zoeken naar een gelijkaardige situatie die in de tijd iets vroeger ligt en zich in de ruimte elders situeert. De moeilijkheid hier betreft natuurlijk het vinden van een nagenoeg identieke situatie waar de betreffende gevolgen zich reeds gedeeltelijk of in hun volheid hebben gerealiseerd. In de praktijk zal bij de oplossing van probleemsituaties doorgaans gewerkt worden met de gepercipieerde gevolgen van bepaalde gegevens naar de toekomst toe: wanneer het bijvoorbeeld een probleem betreft dat zware gevolgen kan hebben t.a.v. het verder functioneren van de totale samenleving (= kontekst) en dat ook als probleem gedefinieerd is en tevens een uitgebreide en intensieve probleemervaring heeft in het leven geroepen, dan zal de oplossing voor dit probleem gezocht worden vertrekkende vanuit de gepercipieerde toekomstige gevolgen die schuilen in huidige tendensen, en dit om te vermijden dat deze gepercipieerde toekomstige situatie zich in haar volle potentialiteit zou kunnen realiseren.

Probleemervaring en probleemwording.

a) Kollektieve en individuele probleemervaring.

De 'uitbreidheid' van de probleemervaring moet een aanduiding geven van het aandeel van de probleempopulatie behorende tot de kontekst en/of behorende tot het probleemgebied, dat een bepaalde situatie als een probleem ervaart. Het is belangrijk te weten in welke mate de probleemervaring een kollektieve ervaring is. Een probleemervaring hoeft nu eenmaal niet noodzakelijk kollektief te zijn, ze kan zich ook beperken tot één enkel individu of zelfs helemaal afwezig zijn.

Met betrekking tot het hoger ontworpen model van « definiërende instanties en de wijze van definiëring » blijkt dat telkens ook de wijze van probleemervaring kan bekeken worden. Voor wat de probleemervaring betreft is er in de wording van een bepaald konkreet probleem een evolutie waar te nemen, in deze zin dat een probleem eerst individueel ervaren wordt om daarna pas gekollektiviseerd te worden. Dit kollektief zijn van

een probleemervaring kan natuurlijk ook toe of afnemen of zelfs helemaal terug verdwijnen. De manier waarop een probleem wordt ervaren en de wijze waarop het wordt gedefinieerd dient niet noodzakelijk parallel te lopen. Een probleem kan door een bepaalde instantie als een kollektief probleem gedefinieerd worden terwijl er nog geen sprake is van een kollektieve probleemervaring bij probleemgebied en/of kontekst. Binnen kontekst en probleemgebied dient de probleemervaring eveneens niet gelijklopend te zijn. In de meeste gevallen zal zelfs een duidelijk verschil zijn qua het al dan niet kollektief karakter van de probleemervaring binnen het probleemgebied enerzijds en de kontekst anderzijds. Een probleem kan bv. als een kollektief probleem ervaren worden binnen het probleemgebied (de situatie van de Duitstalige Belgen in de Oostkantons) terwijl er t.a.v. dat probleem geen kollektieve ervaring aanwezig is binnen de kontekst (België in zijn totaliteit).

Vaak bereikt de probleemervaring, wat haar intensiteit en uitgebreidheid betreft, pas haar hoogtepunt als de objektieve gevolgen zich ten volle aan het realiseren zijn. Een bepaalde situatie kan in zekere kringen reeds lang als een probleemsituatie gedefinieerd zijn terwijl een probleemervaring op grote schaal afwezig blijft tot de probleempopulatie de objektieve gevolgen 'aan de lijve' gaat ondervinden wat bv. zijn uitdrukking kan vinden in bepaalde vormen van relatieve deprivatie (2). De objektieve gevolgen kunnen, wanneer zij duidelijk onderkend worden door de probleempopulatie, de kollektivisering van de probleemervaring stimuleren.

b) *Wat bepaalt dat een problematisch gegeven een sociaal probleem wordt?*

Een antwoord op deze vraag is niet in een handomdraai te geven. Met een sociaal probleem wordt hier niet om het even welk als problematisch — in zijn objektieve gevolgen — gedefinieerd gegeven bedoeld, maar wel een problematisch gegeven dat door een aanzienlijk deel van de populatie die deelsluitmaakt van het probleemgebied en/of kontekst intensief als problematisch wordt ervaren; hierbij dient dit gegeven niet noodzakelijk belangrijke objektief vast te stellen gevolgen te hebben t.a.v. de betreffende populatie(s).

Zolang een gegeven situatie niet als problematisch gedefinieerd is is er nog geen aanzet tot een sociaal probleem aanwezig. Zonder definiëring is een probleem sociaal onbestaande voor de betrokken populatie van het probleemgebied en/of van de kontekst. De betrokken populatie is zich

(2) Zie : J.C. DAVIES, « Toward a Theory of Revolution », in : *American Sociological Review*, 27, 1962, blz. 5-19.

niet bewust van het problematisch karakter van een bepaalde situatie. Een probleem wordt als sociaal belangrijk aangebracht vanaf het moment dat het vanuit de een of ander definiërende instantie gesteld wordt als een kollektief probleem. Het is pas een sociaal probleem indien aan de definiëring als een kollektief probleem ook een kollektieve ervaring gekoppeld is. In dit stadium zal een probleem ook door een instantie gedefinieerd worden die optreedt als woordvoerder van het probleemgebied of de kontekst. Een sociaal probleem = kollektief probleem + kollektieve definiëring + kollektieve ervaring.

De wording van een als problematisch gedefinieerd gegeven tot een sociaal probleem ligt dus essentieel in het kollektiviseringsproces van de probleemervaring. Een sociaal probleem ontstaat m.a.w. door een proces van individuele bewustwording en kollektivisering van dit bewustzijn. Een bepaalde situatie kan reeds door een individu of kollektiviteit als een problematisch gegeven gedefinieerd zijn, in dit stadium is er wel sprake van een probleemsituatie *voor* de kontekst en/of het probleemgebied maar het is nog niet noodzakelijk de probleemsituatie *van* de kontekst en/of het probleemgebied. De wording van een sociaal probleem situeert zich alsdusdanig in de toeëigening door de populatie van het probleemgebied en/of kontekst, van een problematisch gegeven tot hun probleem. Bij de wording van een sociaal probleem zijn probleemervaring en probleemdefiniëring dialektisch met elkaar verbonden. Naarmate een definiërende instantie er in slaagt via haar definiëring van een problematisch gegeven een probleemervaring te creëren bij de populatie die deulitmaakt van het probleemgebied of de kontekst, groeit dit gegeven uit tot een echt sociaal probleem.

De oplossing van een problematisch gegeven moet inspelen op de dialektiek van probleemdefiniëring en probleemervaring. Staat de oplossing daar los van dan is de kans groot dat ze haar doel zal voorbijschieten, zelfs indien ze ingrijpt op de objektieve komponent van de situatie. De wijze waarop een probleem gedefinieerd wordt gekoppeld aan de daaruit voortvloeiende specifieke probleemervaring is bepalend voor de oplossing van een sociaal probleem. Een probleemoplossing die voorbijgaat aan de wijze waarop een probleem gedefinieerd en dus ervaren wordt laat dit probleem als sociaal probleem bestaan. Probleemdefiniëring, probleemervaring en probleemoplossing liggen in elkaars verlengde. Een sociaal probleem krijgt veeleer gestalte in de wijze waarop het gedefinieerd en voorgesteld wordt — met het daaraan gekoppelde geëigende ervaringsmoment — binnen de kontekst en/of het probleemgebied, dan in de objektieve vorm waarop een probleem zich aandient (3).

(3) H. BLUMER, « Social problems as collective behavior », in : *Social Problems*, 18, 1971, blz. 300.

Een probleemoplossing kan evenmin de objektieve vorm waarmee een probleem zich aandient negeren. Wordt alleen ingespeeld op de subjectieve probleemervaring dan kan eventueel de probleemsituatie in haar objektieve gevolgen blijven bestaan. Deze objektieve gevolgen kunnen dan opnieuw probleemdefinities oproepen, wat bewijst dat het problematische in zijn objektieve verschijning niet is verdwenen.

De definiërende instantie.

a) De relatie tussen het individu en de definiërende instantie.

De mens is als ervaringswezen een knooppunt waarin een reeks probleemsituaties samenvloeien. Dit 'knooppunt-zijn' van elk individu wordt gekoncretiseerd in het feit dat het deelt uitmaakt van een waaier van instituties, organisaties, groeperingen en verenigingen. Het individu treedt enerzijds zelf op als definiërende instantie t.a.v. bepaalde situaties, anderzijds treden bepaalde entiteiten waarvan het individu lid is, op als kollektief definiërende instanties t.a.v. de situatie waarin hun leden zich bevinden. Met betrekking tot de stroom van situaties waarin het individu zich bevindt heeft het een reeks ervaringen, waarvan er een deel probleemervaringen kunnen zijn. De manier waarop en de intensiteit waarmee een bepaalde situatie als een probleem wordt ervaren is van diverse factoren afhankelijk. Eerst en vooral is er het individu zelf dat als gesocialiseerd wezen zijn voorbije ervaringen in relatie stelt met de componenten die de nieuwe situatie konstitueren. Het individu benadert elke nieuwe situatie met verwachtingen die hun oorsprong vinden in voorbije situaties. Daarnaast zijn er ook de verschillende instituties waar het individu deel van uitmaakt die optreden als kollektief definiërende instanties t.a.v. bepaalde situaties. Tal van instellingen socialiseren het individu in een reeks probleemgebieden en problematische gegevens, terwijl tevens de geëigende probleemdefinitie met de daaraan verbonden probleemervaring wordt doorgegeven of opgewekt. De betrokken instelling beschikt over allerlei technieken om een probleemervaring te creëren of te intensifiëren (4). De betrokkenheid van het individu op de definiërende instantie alsook op de als problematisch gevoelde situatie zijn belangrijke factoren m.b.t. het ontstaan van een intensieve probleemervaring. Veranderingen die kunnen optreden binnen de als problematisch gedefinieerde situatie zijn natuurlijk eveneens medebepalend voor de ontwikkeling van de

(4) Voor de wijze waarop een probleemervaring kan gecreëerd of geïntensifieerd worden zie: L. HOLVOET, «De betoging als produkt van een mobilisatieproces», in: *Res Publica*, 20, 1978, blz. 618-645.

intensiteit waarmee het individu die situatie als een probleem ervaart. In de mate dat de dialektische eenheid van probleemdefiniëring en probleemervaring aansluit bij de objectief vast te stellen gevolgen van een situatie kan deze laatste faktor een element zijn die de probleemervaring doet toe- of afnemen. Doorheen de complexe wisselwerking die bestaat in het relationeel geheel dat gekonstitueerd wordt door het individu, de maatschappelijke inbedding van dit individu en het objectief maatschappelijk gebeuren groeit datgene wat op een gegeven moment een sociaal probleem kan genoemd worden.

b) *Wat bepaalt dat de ene situatie tot een sociaal probleem evolueert en de andere niet?*

Binnen iedere samenleving kan een hiërarchie van sociale problemen opgesteld worden waarbij hun belangrijkheid (= intensiteit en uitgebreidheid van de probleemervaring) als maatstaf fungeert.

De burger in de samenleving wordt gekonfronteerd met een veelheid van situaties ten aanzien waarvan een probleemervaring kan ontstaan; de menselijke energie kan zich echter slechts richten op een beperkt aantal problemen. Welk sociaal probleem dan op de voorgrond komt is dan vooral afhankelijk van de objectieve konstellatie van een bepaalde situatie, de relatie van die konstellatie tot de populatie die er deel van uitmaakt en de greep van de definiërende instanties op deze populatie alsook het gedrag van de instanties die tot het probleemgebied of kontekst behoren (nl. het al dan niet definiëren van een bepaalde situatie als problematisch). Wanneer gesproken wordt over de belangrijkheid van een sociaal probleem dan is het niet zonder belang de grenzen af te bakenen waarbinnen een probleem belangrijk wordt geacht. Naarmate de grenzen worden verlegd kan het ene sociaal probleem meer doorwegen dan het andere. Voor de bewoners van een buurt die met afbraak wordt bedreigd zal het probleem van de afbraak en de verstoring van hun levenssituatie die hieruit volgt, sociaal problematischer zijn dan bv. het werkloosheidsprobleem, al zijn een aantal onder hen ook hierdoor getroffen. Bekijkt men het evenwel op samenlevingsniveau dan is de werkloosheid als sociaal probleem duidelijk belangrijker dan de afbraak van die ene buurt.

Op samenlevingsvlak zijn een aantal factoren of krachten aanwezig die telkens andere problemen als sociale problemen naar voren schuiven. Voor de sociale problemen die een intensieve en uitgebreide probleemervaring oproepen wordt doorgaans naar een oplossing gezocht. Terwijl men op zoek is naar een oplossing voor het ene probleem kan reeds een ander naar voor worden geschoven en dit terwijl de problematische ervaring t.a.v. het eerste probleem aan het wegebben is zonder het daarom

objektief gezien iets aan de situatie veranderd is. Een probleem kan ook als sociaal probleem verdwijnen doordat veranderingen optreden in de relatie individu — probleemdefiniërende instantie — objektief maatschappelijk gebeuren bv. de instantie verandert de inhoud van haar definitie of een economische crisis lost zich a.h.w. vanzelf op.

c) *De betekenis van de probleemdefiniërende instanties.*

De samenleving is niet alleen een geheel van probleemgebieden of potentiële probleemsituaties, ze is ook een geheel van machtscentra die zich rond deze situaties hebben gevormd of ermee in relatie staan, en die vaak t.a.v. deze situaties een probleemscheppende kracht hebben.

Deze machtscentra beschikken m.b.t. de problemen en probleemsituaties over vier gedragsmogelijkheden :

1. Ze definiëren een bepaalde situatie, waarvan het concreet definiërend machtscentrum al dan niet kan deeluitmaken, als een problematisch gegeven.

2. Ze verdedigen de belangen van een bepaald probleemgebied m.a.w. ze proberen de gepercipieerde problemen — die ook loutere belangenproblemen kunnen zijn — op te lossen.

3. Ze scheppen nieuwe problemen a) omdat een bepaalde oplossing niet het gewenste ideaal is ; b) omdat een bepaalde oplossing nieuwe problemen insluit ; c) omdat de oplossingen voor de problemen binnen of t.a.v. een ander probleemgebied problemen kan scheppen binnen het eigen gebied.

4. Ze helpen bepaalde situaties als problemen handhaven omdat een oplossing van het probleem in de zin zoals gedefinieerd door het betrokken probleemgebied eerder als negatief wordt gepercipieerd door een ander machtscentrum dat beslissingsbevoegd is, bv. de houding van de nationale regering in Frankrijk t.a.v. het probleem der nationale minderheden.

De samenleving is bijgevolg het permanente strijdtoneel van probleemdefiniërende en probleemoplossende instanties die trachten bepaalde situaties als problematisch te definiëren, gedefinieerde situaties proberen op te lossen of te verbeteren en trachten probleemsituaties te creëren of te handhaven indien een oplossing hiervan als nadelig wordt beschouwd.

Met betrekking tot één enkel probleemgebied of één enkele probleemsituatie kunnen verschillende definiërende instanties optreden die onderling in een machtsstrijd gewikkeld zijn ; deze instanties noemen we de op het probleem betrokken partijen. Dit houdt natuurlijk in dat er meer

dan één partij kan zijn die de belangen van het probleemgebied en/of de kontekst verdedigt of de problemen probeert op te lossen en ook dat er meerdere partijen kunnen zijn die over de nodige beslissingsmacht beschikken om de problemen van het probleemgebied of de kontekst op te lossen. Het is zeer goed denkbaar dat verschillende op het probleem betrokken partijen het probleem op een totaal andere manier definiëren met dan ook telkens een, aan de definitie aangepaste, probleemoplossing. Wanneer er verschillende beslissingsbevoegde instanties zijn m.b.t. een probleemsituatie kan ook onder hen een verschil van mening bestaan t.a.v. de weg die moet worden gevolgd om het probleem op te lossen. Het is duidelijk dat in de strijd om de oplossing van een probleem op een bepaald moment koalities kunnen gevormd worden tussen bepaalde beslissingsbevoegde en bepaalde probleembetrokken partijen om hun probleemoplossing door te drukken en dit tegen de visie in van andere probleembetrokken en beslissingsbevoegde partijen.

Indien er in het probleemgebied of de kontekst verschillende probleemdefiniërende instanties zijn dan kan hun probleemdefinitie deze lijnrecht tegenover mekaar plaatsen. Er kan zich tussen deze partijen onderling een strijd afspelen met de steun van de betrokken populatie voor de eigen definitie, als inzet. De samenleving is vanuit het oogpunt van de probleemsituaties en het zoeken naar oplossingen voor die problemen — oplossingen die vaak slechts kunnen bereikt worden ten koste van de belangen van een potentieel probleemgebied — een konfliktueel geheel waarbinnen de verschillende partijen drukking op elkaar uitoefenen om er hun probleemoplossing en/of probleemdefinitie door te drukken of waarbinnen verschillende partijen koalities met elkaar sluiten om hun drukking meer gewicht te geven of om te vermijden dat bepaalde andere partijen hun oplossing zouden kunnen realiseren. Deze steeds weerkerende machtsstrijd tussen de verschillende partijen wordt in de hand gewerkt door het feit dat zelden oplossingen kunnen worden bedacht voor problemen en probleemgebieden zonder dat aan de belangen van andere probleemgebieden wordt geraakt (5).

Iedere probleemoplossing wordt uiteindelijk geprojecteerd in een machtsveld van definiërende instanties en probleemdefinities die ieder een geëigende probleemervaring oproepen bij een deel van de probleempopulatie of de kontekst. Een probleemoplossing met een redelijke kans op slagen zal moeten rekening houden met de inhoud van de diverse probleemervaringen en de spreiding ervan onder de betrokken populatie.

(5) J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, Parijs, 1965, blz. 100.

Besluit.

Doorgaans is het problematische in de samenleving hiërarchisch gestructureerd. Dit betekent dat een probleem vanuit verschillende samenlevingsniveaus kan worden benaderd, van waaruit het zich telkens op ene andere wijze stelt. De oplossing voor het problematische wordt telkens gezocht binnen een bepaalde eenheid. Deze eenheid kan het probleemgebied zijn maar ook de kontekst. Met de kontekst wordt dit hiërarchisch hoger niveau bedoeld waartegen het probleemgebied wordt geprojecteerd omdat verwacht wordt dat zich daar de probleemoplossende instantie situeert. Het probleemgebied en de kontekst staan in een bepaalde verhouding tot mekaar. Als hypotese is gesteld dat naarmate de reikwijdte van de kontekst en van het probleemgebied minder van elkaar verschillen de kansen toenemen dat voor het problematische een oplossing zal worden gezocht.

Aan de basis van het problematische situeert zich de probleemdefinitie. Langs de probleemdefinitie wordt een bepaald maatschappelijk gegeven als een probleem aangebracht. De aanbrengrer van dit probleem kan zowel een individueel als een kollektief definiërende instantie zijn. Deze instantie kan zich hetzij binnen het probleemgebied, hetzij binnen de kontekst of hetzij buiten beide, situeren. Elk van deze instanties kan een probleem ofwel als een individueel ofwel als een kollektief probleem definiëren.

Een problematisch gegeven stelt zich met een zekere ernst. Het heeft namelijk bepaalde negatieve gevolgen voor de populatie van het probleemgebied en/of de kontekst. Deze gevolgen laten zich opsplitsen enerzijds in het subjektief ervaren problematische en anderzijds in het objektief vast te stellen problematische. Dit subjektief ervaren problematische stemt overeen met de probleemervaring of beleving die op haar beurt afhankelijk is van de probleemdefinitie. Deze probleemervaring loopt wat haar intensiteit en uitgebreidheid betreft niet noodzakelijk parallel met de evolutie die de objektief vast te stellen gevolgen doormaken.

Iedere probleemervaring kan binnen de kontekst en/of het probleemgebied meer of minder kollektief zijn. Wanneer een uitgebreide en intensieve kollektieve probleemervaring is bereikt hetzij bij het probleemgebied, hetzij bij de kontekst of beide wordt een problematisch gegeven een echt sociaal probleem. De wording van een sociaal probleem situeert zich in het proces waarbij de populatie van het probleemgebied en/of de kontekst dit probleem als hun probleem gaat toeëigenen.

Een sociaal probleem kan maar doeltreffend opgelost worden wanneer de probleemoplossing niet voorbijgaat aan de kollektieve probleemervaring die haar oorsprong vindt in de probleemdefinitie. Indien de probleem-

oplossing dit wel doet loopt ze het gevaar haar doel voorbij te schieten omdat ze de probleemervaring laat bestaan.

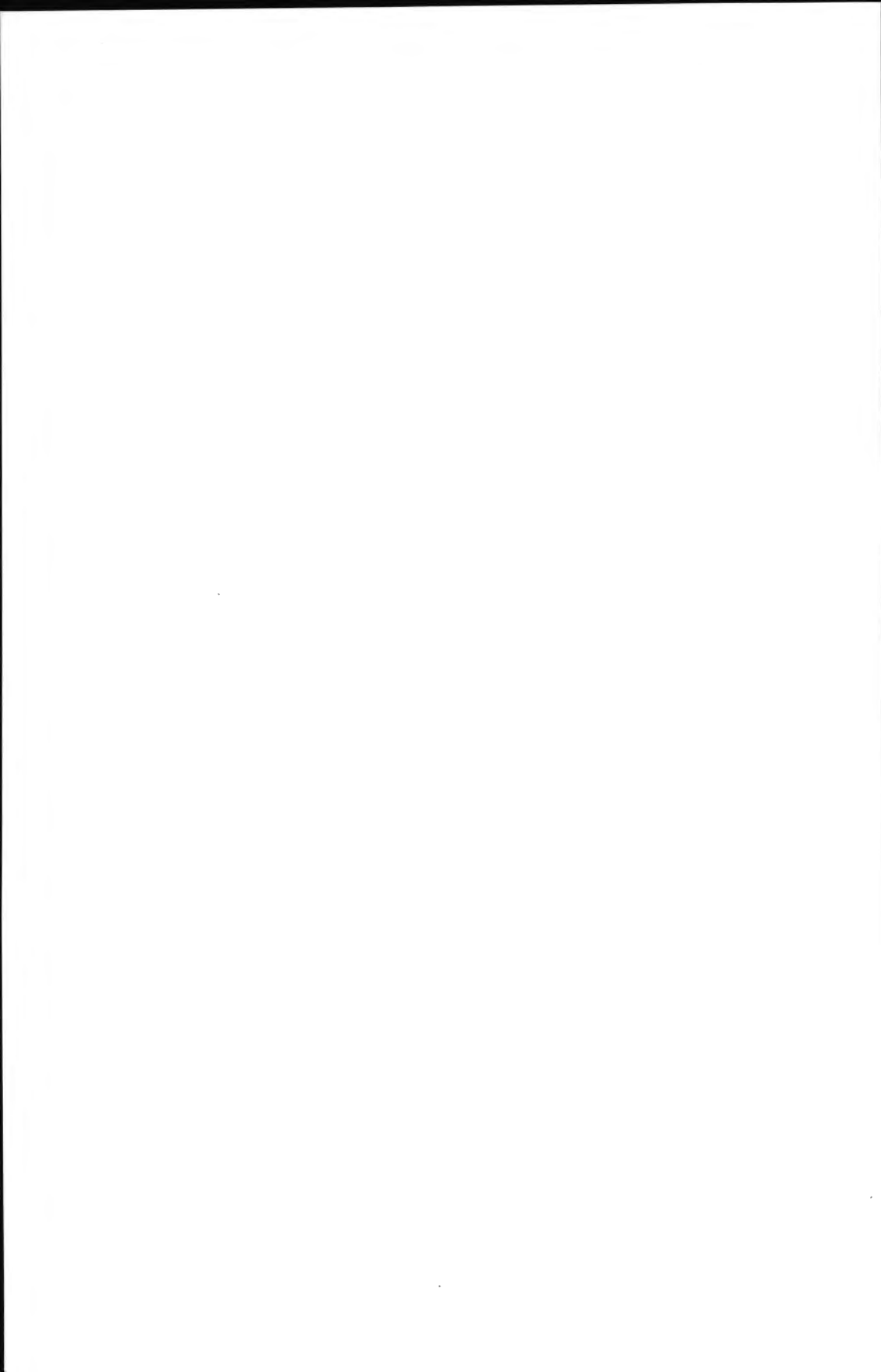
Om een goede probleemoplossing te bereiken moet eveneens rekening worden gehouden met het krachtenveld waarin ze terecht komt. Dikwijls zullen er binnen het probleemgebied of de kontekst meerdere definiërende instanties elk met hun probleemdefinitie en hun probleemervaring aanwezig zijn. Er is ook niet steeds één instantie verantwoordelijk voor de probleemoplossing daar elk van de probleemoplossende partijen zijn eigen belangen kan te verdedigen hebben t.o.v. het probleemgebied.

Summary : Social Problem and Problem Experience.

This theoretical study starts from the observation that nearly any social problem is hierarchically structured. In order to elucidate the importance of this hierarchical aspect for the eventual solution of the problem, the concepts « problem domain » and « context » are introduced. With respect to each problem the nature of the problem defining instance, the problem definition and the problem experience are considered under a double aspect : the three of them can be individual as well as collective. As for the problem itself a distinction is made between a subjective and an objective component. One also examines the elements that make a problem into a real social problem.

Eventually one observes that each problem situation leads to the formation of a « field of power » involving various problem defining instances, each with its particular problem definition and problem experience. A valuable solution to any problem can hardly be reached without taking into account each of the forces in this field of power.





La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914)

par Pascale DELFOSSE,

Chercheur Fonds de Recherche Fondamentale Collective.
Maître de conférence invité de l'Université Catholique de Louvain.

★

Le système politique belge se caractérise par l'existence et l'importance de ce que l'on appelle, souvent, trois « familles » politiques. Qu'entendre par là ? Il s'agit des trois ensembles structurels et culturels : catholique, socialiste et libéral. Chacun de ces ensembles se compose de groupes ou d'institutions politiques (parti), idéologiques (Eglise, loges), socio-économiques (syndicats, mutualités, etc...), caritatifs, ou enfin de groupes relatifs à l'information (presse). Ces différents groupes ou institutions sont en interaction. Ils assurent un encadrement des masses à fonctions multiples parmi lesquelles une fonction essentielle de relais idéologique et électoral.

Ces familles politiques belges se particularisent, suivant Lipset et Rokkan, par leur quasi immobilisme depuis les années 1920 (1).

Les trois familles se sont construites sur deux clivages fondamentaux de la société belge. Le clivage clérical séparait les catholiques et les libéraux. Le clivage socio-économique différenciait les libéraux des socialistes et induisait des tensions au sein du monde catholique — sans pour autant le faire exploser. Depuis, le clivage communautaire introduit de nouveaux types de tensions mais, davantage, au niveau des partis comme tels qu'au niveau des grands groupes de pression unitaires (l'avenir infirmera-t-il l'actualité de l'observation ?).

Comme l'indique A.P. Frogner (2), l'existence de ces clivages montre combien la société belge s'avère riche en conflits potentiels. Cependant et

(1) LIPSET et ROKKAN, Cleavage, structures, party systems and voter alignments : an introduction in édit. *Party Systems and voter alignments : cross-national perspectives*, New York, Free press, 1967, pp. 1-66.

(2) A.P. FROGNIER, Cours de « structures sociales et politiques de la Belgique », licence en Sciences Politiques et Sociales, UCL, 1978, photocopié.

de manière paradoxale, elle se présente comme une société assez stable. Si des conflits importants ont éclaté et pris d'amples proportions, ils ont aussi été vite réduits sans que l'on assiste à de profondes modifications des structures sociales. Trois raisons justifient cet état de fait : ces clivages ne se superposent pas, au contraire, ils s'entrecroisent et, de là, se freinent mutuellement. Quand un conflit éclate sur un clivage, il arrive rapidement que les deux forces ou « familles » en opposition se divisent en fonction des autres dimensions, ce qui diminue l'intensité du conflit. A.P. Frogner donne l'exemple des grèves de 1960-1961 : la « grande grève » se déroulait sur un clivage socio-économique, mais on a vu que du côté des travailleurs, les flamands et les wallons, réagissaient différemment, de même que les chrétiens et les non-chrétiens. Cette situation empêchait toute poursuite favorable de l'action.

Un deuxième facteur explique la stabilité de la société belge : le caractère très institutionnalisé des « familles », la puissance de leurs organisations. Plus une société possède des institutions intermédiaires fortes — relais entre le pouvoir politique et les acteurs sociaux — plus elle connaît la stabilité. L'encadrement social est tel qu'il laisse peu de place aux mouvements plus ou moins spontanés et imprévus qui entraînent souvent les crises sociales les plus graves. De plus, ces institutions « bien établies » édulcorent les revendications politiques au profit de soucis gestionnaires.

A.P. Frogner avance enfin un troisième facteur exerçant une certaine influence sur la réalité étudiée : le cartel des « élites » des trois « familles » qui gouvernent — plus ou moins ensemble — la Belgique. Le système a été qualifié de « démocratie consensuelle ». Les décisions se prennent sans opposition de la part des « représentants » des différentes familles, quelle que soit la coalition gouvernementale. La concertation entre les partis traditionnels (et dans certains domaines, des nouveaux partis) constitue la règle de gouvernement. C'est la « proportionnalité » dans les décisions : chaque tendance ou « famille » principale reçoit une part du gâteau social (3).

Ce travail vise à donner quelques réponses historiques à la question des origines présidant à la constitution de ces familles politiques depuis la période de l'Indépendance du pays à 1914. Il s'agira surtout de montrer la dynamique de ce processus : une « stratification institutionnelle » croissante par effet de concurrence entre ces familles en vue d'une prise

(3) Cf à ce propos L. HUYSE, *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek*, Standaard Wetenschappelijke uitgeverij, 1970. J.L. DEHAENE, *L'opinion flamande et la redistribution du pouvoir ou la Wallonie et la répartition du pouvoir*, Semaines sociales du MOC, 1973.

en charge — par voie de manipulation ou d'auto-représentation — des masses populaires.

1. Les Familles catholique et libérale (1830-1886).

1.1. *Le clivage sur le cléricisme et son institutionnalisation.*

Jusqu'en 1884, le régime du suffrage censitaire réservait l'hégémonie politique alternativement aux classes dirigeantes catholique et libérale. Les deux partis se présentaient sans trop de cohérence, le parti catholique encore moins que le parti libéral. Les élus appartenaient à l'aristocratie foncière, la grande bourgeoisie industrielle, financière et commerçante, aux fractions privilégiées des professions libérales.

Aux premiers moments de l'Indépendance belge, on peut difficilement parler de l'existence de deux familles au sens donné précédemment. Une double raison s'impose : l'absence d'organisations structurées pour l'encadrement des masses ainsi que l'absence de lien entre les partis et de telles organisations. Il s'agissait bien davantage de deux « secteurs » de la classe dirigeante. Du côté catholique, on note cependant, une tendance très nette à « profiter » des libertés constitutionnelles pour assurer le développement de la « pastorale indirecte » (école, œuvre, bienfaisance, etc...). Celle-ci constituera une des bases fondamentales de la future famille catholique. Charles Woeste en témoignait : « Les libertés de la presse, de l'enseignement et de l'association n'ont-elles pas permis aux catholiques de créer une multitude de couvents, d'écoles de tous les degrés, de confréries et de sociétés de toutes espèces, de revues et de journaux de tous formats, puissance si formidable, que, ce n'est qu'en disposant des ressources de l'Etat que les libéraux parviennent à leur tenir tête ? » (4).

Avant 1830, l'antagonisme entre catholiques et libéraux se manifestait très ouvertement. Il opposait les tenants de la tradition cléricale aux défenseurs des idées de la Révolution Française et d'un modèle rationaliste et laïc de l'organisation sociale. Cet antagonisme avait dégénéré en guerre civile lors de l'affrontement des Vandernootistes et des Vonckistes. On en connaît l'issue : le rétablissement du pouvoir autrichien en Belgique.

Afin d'éviter de tels excès, l'Indépendance donna lieu à une phase d'union nationale appelée « unionisme ». Et, si des conflits se manifestaient, c'était entre une majorité d'unionistes, des orangistes (à Liège, Anvers et surtout à Gand) et la fraction avancée de l'opinion libérale.

(4) Ch. WOESTE, *Vingt ans de polémique*, tome 1, *Etudes politiques*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1885, p. 201.

Le mouvement unioniste triomphait tant que la menace extérieure restait vive (5). Mais, aussi, en raison des dangers de désordres sociaux internes à la Belgique. Des libéraux progressistes ne traduisaient-ils pas, à leur manière, au niveau des notables censitaires, les revendications populaires liées aux retombées de la Révolution sur la situation économique du pays. Cette double composante explique l'alliance entre cette majorité de libéraux doctrinaires et de catholiques conservateurs.

L'indépendance belge définitivement reconnue (1839), et la relance économique assurée, les vieilles tensions retrouvaient toute leur acuité.

Avant cette date, les catholiques n'avaient-ils pas déjà « fourni » des occasions à l'excitation de l'opposition libérale. On retient l'encyclique de 1832, l'établissement de l'Université de Louvain, la proposition du Ministre de Theux d'autoriser au Conseil communal l'interdiction des spectacles contraires aux « bonnes mœurs » (1834), la circulaire des évêques recommandant au clergé d'empêcher les chrétiens de s'affilier à la franc-maçonnerie (1837), les lettres de Mgr. Sterckx à d'autres évêques sur les élections (1837), etc...

D'une manière générale, les libéraux supportaient de plus en plus difficilement « l'infiltration » catholique dans la société, liée aux effets de la pastorale indirecte. Aussi tentèrent-ils de contrer les catholiques par différentes opérations dont l'organisation communale (projet Rogier de 1834) (6), les mesures fiscales (7), les questions scolaires (1842, 1850, 1879, 1884...) (8), l'organisation de la bienfaisance (1849-1857) (9), les bourses d'études (1864) (10), le temporel des cultes (1864-1870) (11), ou enfin, la suppression du caractère confessionnel des cimetières et les entraves au recrutement du clergé (1861-1869) (12). Parallèlement, la famille libérale se constituait avec l'appui idéologique de la franc-maçonnerie, la seule « agence idéologique » capable de s'opposer à l'Eglise.

Si, en gros, les organisations libérales s'avaient moins solides que celles des catholiques, leurs organes de presse s'étaient multipliés et développés d'une manière beaucoup plus extensive comparée à l'état de

(5) Cf M. VAN DEN HEUVEL, *Les partis politiques en Belgique*, imp. Le Male et Cie, Havre, 1896, p. 4.

(6) Cf M.M. THONISSEN, *La Belgique sous le règne de Léopold I^{er}. Etudes d'Histoire contemporaine*, tome 3, Liège, imp. de M.G. Lardinols, 1857, chap. XXV.

(7) M. WILMOTTE, *La Belgique morale et politique, 1830-1900*, Paris. A. Colin, 1902, pp. 104-105.

(8) P.E. de MOREAU, *Histoire de l'Eglise Catholique en Belgique dans Histoire de la Belgique Contemporaine*. Bruxelles, A. Dewit, huitième partie, 1929, pp. 475-589.

(9) Cf Ch. WOESTE, *op. cit.*

(10) Cf P.E. de MOREAU, *op. cit.*, p. 516.

(11) Cf P.E. de MOREAU, *op. cit.*, p. 517.

(12) Cf Ch. WOESTE, *op. cit.*, P.E. de MOREAU, *op. cit.*, pp. 517-518.

la presse catholique. Néanmoins, le parti libéral, plus structuré que le parti rival pouvait planifier son action électorale.

Le parti libéral tirait d'ailleurs sa force de la congruence entre sa base économique, sa représentation politique et son idéologie. Les libéraux veulent s'affirmer comme *bourgeoisie*. En ce sens il s'agissait de s'opposer au modèle social catholique hégémonique et traditionnel. Jamais, les libéraux n'auront la prétention d'encadrer les masses ouvrières. Leur idéologie, traduction immédiate de leurs intérêts économiques, ne possède aucune place pour un tel projet. Cet élément fondamental justifie leur moindre développement en matière de complexe institutionnel. En ce sens et à la différence des catholiques, les libéraux s'avèrent très « dépendants » du politique au sens restreint. Leur puissance était totalement liée au suffrage censitaire qui devait leur assurer une occupation dominante au sein des appareils d'Etat. Ne disposeraient-ils pas du pouvoir d'Etat au cours de la période traitée, de 1848 à 1854, 1856 à 1870, 1878 à 1884 ?

Attachons-nous plus particulièrement à 1848. Cette année témoigne de l'accroissement rapide du poids parlementaire des libéraux.

Sous les pressions démocratiques liées aux événements français de février, Rogier, Ministre libéral, abaissait le cens électoral au minimum fixé par la constitution (42 fr 32 ; loi du 12 mars 1848). Désormais, 78.234 électeurs disposaient du droit de vote. Rogier privilégiait un électorat urbain au détriment des communes rurales. En effet, le corps électoral des villes doublait, celui des campagnes s'accroissait d'un tiers. Les libéraux élargissaient ainsi leur base de représentation dans les rangs d'une moyenne bourgeoisie capitaliste. Les résultats du scrutin témoignaient d'un très net distanciel entre les deux familles politiques :

	1847	1848	
— députés libéraux	55	83	
— députés catholiques	53	25	(13)

Ces résultats ne peuvent guère étonner. Comme le souligne H. Pirenne : « Le développement de l'industrie avait pour conséquence l'augmentation rapide de la population urbaine avec laquelle croissait le nombre de censitaires libéraux » (14).

L'occupation du pouvoir par les libéraux et leur combat de plus en plus anticlérical (depuis le fameux congrès de 1846), allaient fortement

(13) M. GILISSEN, *Le Régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, « la Renaissance du Livre », 1958.

(14) H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, tome VII, *De la Révolution de 1830 à la guerre de 1914*, Bruxelles, M. Lamertin, 1932, p. 109.

inquiéter les catholiques. Aussi, ces derniers décidèrent la constitution — dans un but essentiellement électoral — d'un véritable « monde » catholique intégré, une famille au sens où nous l'entendons.

« Grâce à leur habile organisation, à leur franc-maçonnerie, à leurs mandats impératifs, la secte qui nous est opposée domine dans presque tous les grands centres de population. Dans les villes les plus importantes du royaume, les catholiques se trouvent en très petite minorité aux Conseils provinciaux et communaux ; ils y sont à peine représentés, quoique la masse de la population soit catholique. Comment remédier à de telles énormités ? En suivant l'exemple de nos adversaires, en organisant partout des associations pour déjouer leurs ligues puissantes » (15).

Les congrès de Malines (1863, 1864, 1867) devaient préparer cette contre-offensive. Ils donnaient l'essor à trois grandes fédérations : « celle des Cercles Catholiques, celle des Associations Constitutionnelles, et celle — créée en 1867 — des sociétés ouvrières catholiques ».

« C'est la fédération des Cercles, constituée en 1868, qui se développera avec le plus de régularité. Originellement clubs d'agrément soucieux de former « une société aimable et polie », les cercles se muèrent bientôt en comités électoraux qui rassemblent chaque année leurs délégués en congrès. En 1876, le congrès de Namur acte l'existence de 54 cercles ; en 1879, les délégués réunis à St. Nicolas en représentent quatre-vingts. A ce moment, la jonction s'opère avec la fédération des associations constitutionnelles — moins nombreux mais plus politique au départ. Les deux fédérations, ..., constituent dès lors l'expression politique de la bourgeoisie catholique » (16).

Les catholiques déploieront également des efforts du côté de la presse. Il fallait rivaliser avec le journal libéral « L'indépendance belge », par le sauvetage de la faillite du « Journal de Bruxelles » (1863). A partir de 1865, il publiait le « Messenger du Dimanche », hebdomadaire qui, à peine une année plus tard, comptera 35.000 abonnés. Le « Courrier de Bruxelles », devenu un quotidien deux années après sa parution (1861) ne permettait pas encore aux catholiques de réellement concurrencer la presse libérale. Avec le « Patriote » en 1883, l'« égalité » était conquise (17).

Cette volonté de structuration de la famille catholique témoigne de son souci d'encadrer différentes couches de la population comprenant — surtout à l'époque du suffrage censitaire — les milieux bourgeois,

(15) M. DEFOURNY, *Les Congrès Catholiques en Belgique*, Louvain, 1908, pp. 49-50.

(16) P. JOYE et R. LEWIN, *L'Eglise et le Mouvement Ouvrier en Belgique*, Bruxelles, Société populaire d'Éditions, 1867, p. 58. Cf également M. DEFOURNY, *op. cit.*, p. 55.

(17) Cf M. DEFOURNY, *op. cit.*, pp. 63-67. Cf P. JOYE et R. LEWIN, *op. cit.*

mais, veillant aussi à couvrir l'ensemble du champ social. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'appel lancé en 1870, par les leaders du parti, au profit du suffrage universel. Certes, il s'agissait de « traduire » leur audience en milieu rural mais, aussi, parce que désormais, ils croyaient au poids de leur encadrement social.

Cet appel, négligé par une « histoire événementielle », est cependant gros de signification. Il souligne la limite ultime de la stratégie catholique : en finir avec une représentation politique minorisée par rapport à une base sociale très large et composite.

Les catholiques abandonneront évidemment cette revendication lorsque le mouvement socialiste pouvait en bénéficier d'une manière prédominante.

Rapportons les conjurations de Woeste en matière de suffrage universel. N'est-ce pas ce grand conservateur qui, quelque vingt ans plus tard, s'opposera de la façon la plus véhémement à ce même suffrage, tempéré pourtant sous sa forme plurale.

« Je m'adresse à mes amis politiques. Je voudrais les convaincre de cette vérité, que l'extension du suffrage au moins pour la province et la commune, devrait former l'objet principal de leurs sollicitudes ». Charles Woeste considérait que le suffrage universel accorderait « aux campagnes l'ascendant auquel leur population donne droit ». Les « grandes influences sociales » pourraient se faire valoir auprès des ouvriers et des cultivateurs. Ces derniers « n'ont pas en général le temps de lire les journaux ni de se mêler aux clubs, et ils recevraient tout naturellement leur direction des grandes influences sociales, nécessairement conservatrices, celles de la propriété, du clergé, de l'industrie, etc... ». Le leader de la droite catholique n'est pas sans reconnaître le « danger » du suffrage universel. Il inaugurerait pour les catholiques l'impérieux devoir de préserver le peuple des tentations révolutionnaires. Mais à coup sûr cette tâche n'est pas trop lourde pour l'Eglise et ses disciples. Sans compter qu'il faut éviter que le parti catholique paraisse en retrait de la fraction progressiste du parti libéral. Cette fraction est favorable au suffrage universel. « Dans ces circonstances, ne devons-nous pas éviter d'apparaître un jour vis-à-vis des masses comme les vaincus du suffrage universel, et ce renom-là ne les déterminerait-il pas à se détourner de nous pour porter leurs sympathies ailleurs ? » (18).

La stratégie catholique allait être couronnée de succès : en 1884, ils occuperont le pouvoir et cela, durant trente années.

(18) Ch. WOESTE, De la réforme électorale en Belgique, *La Revue Générale*, janvier 1870, p. 5, p. 24, p. 28. Ch. WOESTE, La réforme électorale au Sénat et dans l'opinion, *La Revue Générale*, mars 1870, pp. 312-327.

1.2. *Les convergences idéologiques en matière socio-économique.*

Le clivage clérical (et les institutions qui le matérialisent de part et d'autre) ne doit pas éclipser les convergences fondamentales entre les deux familles. Leur constitution ressort d'une dynamique complexe de tensions et d'ententes. Les tensions liées au clientélisme politique renvoyaient à des conflits idéologiques internes aux classes dirigeantes catholique et libérale. Si les libéraux ne visaient pas l'encadrement des masses populaires, il s'agissait, à tout le moins, d'empêcher les catholiques de réaliser leur processus d'intégration sociale multi-classes. De là, ils décrétaient une suite de lois dont l'enjeu visait le renforcement du pouvoir d'Etat (et de ses appareils) contre le pouvoir d'Eglise. Les catholiques ne tentaient-ils pas de confondre « pouvoir d'Eglise » et « pouvoir d'Etat » ? Ces derniers allaient tout faire pour résorber l'écart entre leur base sociale et sa sous-représentation politique par la médiation d'une idéologie à fonction sociale intégratrice où la manipulation caritative des masses — assurée par la pastorale indirecte — devait exercer un rôle central dans l'accomplissement de leurs objectifs. C'est d'ailleurs ce même souci à l'égard de la classe ouvrière venant de libéraux progressistes qui entraînera des dissensions idéologiques au sein du parti libéral, dissensions qu'il ne peut assumer comme tel. Ici réside la limite de l'espace où se jouent les conflits idéologiques entre les notables catholiques et libéraux. Tandis que les menaces de désordres sociaux liées aux retombées de l'élargissement du système capitaliste constituent cette autre limite : l'espace de leur entente.

Ainsi, on ne discernait pas d'opposition en matière des conceptions du développement économique. De Molinari stigmatise lapidairement le comportement de « cette classe investie du privilège électoral » : elle a employé le pouvoir législatif qu'elle avait entre les mains d'abord à se procurer autant que possible des prix de vente élevés, en se protégeant contre la concurrence étrangère, ensuite à se procurer du travail à bas prix, en se protégeant contre la classe ouvrière. Elle a atteint ce but par les tarifs de douane d'une part, et d'autre part, par un ensemble de dispositions restrictives, ayant pour objet de mettre la classe ouvrière à sa merci : lois sur les coalitions, sur les livrets ouvriers, art. 415 du code pénal, art. 1781 du code civil, loi du domicile de secours entravant sous prétexte de philanthropie le déplacement des ouvriers, enfin, l'absence de toute disposition pénale contre l'exploitation abusive du travail des enfants et des femmes » (19).

(19) Cf B.S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972, quatrième édition, p. 60.

Libéraux et catholiques s'entendaient également sur la règle d'un non-interventionnisme social de l'Etat. L'initiative privée devait suffire à la solution des problèmes sociaux. Leurs terrains de prédilection : l'école et les associations charitables. En effet catholiques et libéraux s'accordaient sur le rôle primordial de l'école et des œuvres de charité pour assurer la stabilité sociale. Les libéraux reconnaissaient même, à cette époque, le rôle positif de l'enseignement de la religion. Avec les catholiques, ils partageaient ce point de vue : la foi conforte l'ordre capitaliste. En fait, bien des libéraux étaient, à ce moment, des catholiques pratiquants.

Royer, un observateur politique de ce temps, soulignait cette alliance : « ... du côté libéral, on respectait la religion, parfois même on la protégeait... La doctrine traditionnelle du libéralisme veut que l'amélioration du sort des classes laborieuses se fasse grâce à l'instruction, elle rencontrait ici la doctrine catholique en cette matière » (20). L'issue des discussions parlementaires concernant l'enseignement primaire renforce ce propos, malgré le pressentiment des difficultés.

« Déjà en 1834, le gouvernement avait présenté à la chambre des représentants un projet de loi sur l'instruction primaire. Mais toutes les fois que quelques membres demandaient que le projet fût mis à l'ordre du jour, la Chambre, sous un prétexte ou sous un autre, en ajournait la discussion. C'est qu'elle sentait qu'elle allait aborder une question délicate qui devait agiter la Chambre, et le pays. Cependant, vers la fin de la session 1841-1842, la Chambre, cédant à l'insistance éclairée de M. le Ministre de l'Intérieur, se décida à mettre à l'ordre du jour le projet de loi.

« La discussion fut encore plus lumineuse qu'orageuse, et, grâce à l'esprit de conciliation qui anima la plus grande partie de l'assemblée... la loi fut votée à une grande majorité » (21).

Les dispositions de la loi consacrent l'enseignement de la religion à l'école primaire. Et lorsque dans une localité, il était suffisamment pourvu aux besoins de l'enseignement primaire par les écoles privées, la commune pouvait s'abstenir de l'obligation d'établir elle-même une école.

Quant aux associations charitables ?

Les catholiques se lançaient sur le terrain en conquérants. N'était-ce pas, outre le mobile profond qu'ils partageaient avec les libéraux, un moyen d'accroître le prestige de l'Eglise ?

Néanmoins, les libéraux ne leur abandonnaient pas toujours le privilège du monopole en cette matière.

(20) Cf P. GÉRIN, *Catholicisme libéral et catholicisme social à Liège de 1833 à 1890*, Etudes Sociales, p. 18.

(21) J. ARRIVABENE, *op. cit.*, p. 28.

D'une façon plus générale, toutes les fois que des menaces de désordre social surgissaient, les élites dirigeantes catholiques et libérales se retrouvaient dans une série d'initiatives communes. Quelques jalons : 1830, 1839-1846, 1848, 1870.

Une paralysie économique accompagnait la révolution de 1830. Les usines, les manufactures se fermaient, le commerce suspendait ses transactions, le travail des mines se réduisait considérablement, la consommation se limitait aux objets indispensables. Dans la province de Liège, des milliers d'ouvriers mineurs se transformaient en ouvriers armuriers. A Gand notamment, de nombreux travailleurs cherchaient un refuge dans les corps francs, plus tard, ils rejoignaient les rangs de l'armée régulière. « Des milliers de prolétaires désœuvrés remplissaient les places publiques, prêts à se livrer à tous les excès et à concourir à tous les désordres ».

Thonissen, professeur à l'université catholique de Louvain ajoutait à ce premier témoignage : « Avec cet élan qui distingue le caractère national, les riches vinrent en aide aux souffrances des classes inférieures, en attendant que le travail rendît l'aumône inutile » (22).

Les forces dirigeantes catholiques et libérales se retrouvaient cependant au delà d'un même geste charitable.

Leurs réactions face à la crise des Flandres montrent en effet qu'elles n'hésitaient pas à engager l'action de l'Etat afin d'endiguer la menace d'une délinquance sociale liée à un état de misère hors de toutes proportions.

La filature et le tissage mécanique, largement exploités par l'Angleterre, refoulaient les produits belges sur le marché national. L'encombrement et, par la suite, la dépréciation prenaient rapidement des proportions redoutables. En 1838, l'exportation des toiles s'élevait à 36.596.303 F. En 1842, elle se trouvait réduite à 21.390.000 F. En 1843, elle tomba à 19.853.000 F. C'était en moins de six années une réduction de près de la moitié des quantités de toiles belges fournies à l'étranger. Le marché national lui-même se rétrécissait chaque jour : fabriquée suivant des anciens procédés, la toile de lin conservait un prix excessif ; malgré la solidité du tissu, elle devait céder la place au coton.

Or, à cette époque, la Belgique comptait 280.396 fileuses à la main (dont 122.226 dans la Flandre Orientale et 98.325 dans la Flandre Occidentale) et 74.700 tisserands (dont 32.718 dans la Flandre Orientale et 24.430 dans la Flandre Occidentale). Dans les districts les plus peuplés, le salaire des fileuses était tombé à 16 centimes, celui des tisserands à 60 centimes par jour.

(22) J.J. THONISSEN, *op. cit.*, p. 272.

Les deux Flandres, une partie du Brabant et quelques communes du Hainaut subissaient les effets de ce désastre lorsqu'en 1845-46, une crise alimentaire se surajoutait à la précédente. La culture de la pomme de terre perdait les 7/8 du produit de récolte ordinaire, tandis qu'en 1846, la culture des céréales accusait un énorme déficit. Le prix de toutes les substances alimentaires s'élevait d'une façon alarmante. Le septième de la population belge recourait, à cette époque, aux bureaux de bienfaisance ; en Flandre Occidentale et en Hainaut, c'est le cinquième.

Les classes dirigeantes catholiques et libérales engageront l'action de l'Etat. Au cabinet Malou (catholique) ayant pris des mesures de politique libre échangiste en matière de denrées alimentaires (pomme de terre et céréales), succédait le cabinet libéral homogène (Rogier, Frère Orban). Il décrétait d'importants travaux publics « pour fournir par le travail, une assistance aux pauvres flamands » (23) ainsi que l'allocation de crédits destinés au perfectionnement des techniques de production dans le secteur linier. Notons que l'Etat (catholique ou libéral) préfère remédier à une situation sociale désastreuse d'une manière indirecte (politique des travaux publics, politique douanière) espérant par ses interventions économiques échapper à une protection purement sociale ainsi que de devoir réglementer les relations de travail.

La crise des Flandres ne peut toutefois occulter le progrès global de l'économie nationale. De 1841 à 1847, l'exportation annuelle des objets fabriqués s'élevait de 75 à 82 millions de francs. Le nombre des machines à vapeur mises en activité pendant la même période croissait dans une proportion non moins considérable. Tandis que la misère, la dépopulation et les épidémies régnaient dans les communes rurales des Flandres, le Hainaut, le Luxembourg, les provinces de Namur et de Liège luttèrent victorieusement contre la crise alimentaire. A Gand même, l'industrie cotonnière qui avait beaucoup souffert de la crise interne de 1839, puis de la crise universelle de 1840, connaissait une nouvelle période de prospérité et de progrès. Mais, c'était surtout le secteur minier qui multipliait les preuves de sa vitalité. Chaque jour, on découvrait de nouveaux gîtes métallifères. De 1840 à 1847, le nombre des ouvriers employés à l'extraction s'élevait de 1.286 à 7.298.

De 1841 à 1845, la moyenne des quantités extraites en minerais de toute nature avait été de 256.286 tonnes.

De 1846 à 1850, elle atteignait les 546.862 tonnes.

L'extraction de la houille prenait un développement inespéré. A la fin de 1840, les mines concédées ou provisoirement tolérées étaient au nombre

(23) P. MICHOTTE, *Etudes sur les théories économiques qui dominèrent en Belgique de 1830 à 1886*, Louvain, Ch. Peeters, 1904, p. 18.

de 300 et s'étendaient sur une surface de 124.218 hectares. En 1847, leur nombre était de 325 et leur étendue comprenait 132.330 hectares.

Si les auteurs s'accordent pour reconnaître l'impact très relatif en Belgique, des événements français de février 1848, il fallait néanmoins tenir compte, ainsi qu'il en découle des lignes précédentes, d'une classe ouvrière de plus en plus nombreuse et concentrée dans les grands centres industriels et des pressions exercées par la frange progressiste du parti libéral qui représentait, d'une certaine manière les intérêts ouvriers (à la mode « du bourgeois généreux » disait Louis Bertrand). Les notables censitaires feront l'unanimité à la Chambre autour du projet de loi qui visait la réorganisation de la garde civique afin d'assurer de maintien de l'ordre dans les villes fortifiées et celles comptant plus de 3.000 habitants (loi du 8 mai 1848).

Les institutions communes aux industriels libéraux et catholiques, matérialisées dès 1839 (caisse de prévoyance pour les ouvriers mineurs), prolongées en 1846 (caisse de secours mutuels pour les ouvriers mineurs et les typographes) se verront renforcées dans le contexte des événements de 1848. Ainsi, la « Crèche » (1849), ou encore, la Fondation pour l'amélioration des logements ouvriers (1857), la société Saint Joseph (1855) (24).

La relance des manifestations ouvrières se passait à Gand vers les années 1856-1857. De 1857 à 1866, elles portaient essentiellement sur la conquête du droit de grève et de coalition (25). La constitution de l'Association Internationale des Travailleurs (1864) mettait fin aux groupements professionnels isolés. Celle-ci multipliait, surtout vers les années 1868-1869, les meetings sur le thème de la réforme électorale (26). Enfin, la Commune de Paris (1870) achevait cette suite d'événements qui devaient inquiéter, à ce point, les patrons catholiques et libéraux qu'ils constituaient « La Ligue Nationale Belge ». « Faite dans un large esprit d'entente, elle se promettait de ramener l'ouvrier à de bons sentiments envers le capital, elle ne voulait pas se mêler à la politique active, ni s'immiscer en vain aux luttes des partis. La principale arme employée contre le socialisme serait la religion et toutes les sociétés qui la multiplient » (27). Caisse Centrale, cette ligue finançait la création de nouvelles sociétés ouvrières et soutenait les sociétés existantes.

(24) Cf P. GERIN, *op. cit.*, pp. 34-35 et p. 39.

(25) E. VANDERVELDE, *La Belgique Ouvrière*, Paris, publication de la Société Nouvelle de Librairie, 1906, pp. 56-63.

(26) L. BERTRAND, *Histoire de la démocratie et du socialisme*, Bruxelles, 1906, E. VANDERVELDE, *op. cit.*, pp. 63-67.

(27) P. GERIN, *op. cit.*, p. 46.

2. L'irruption du mouvement socialiste.

2.1. *Le clivage socio-économique et son institutionnalisation.*

Au point précédent, nous montrions le développement des deux familles politiques, catholique et libérale.

A l'instigation des congrès de Malines, on assistait à une extension complexe et cohérente de la famille catholique. Les milieux politiques témoignaient ainsi de leur volonté d'organiser l'ensemble des institutions catholiques dans le but électoral de contrer les libéraux et de revenir au gouvernement. La famille catholique s'est donc bien constituée globalement, à partir d'une volonté politique de rompre — jusqu'à la dénonciation du suffrage censitaire (l'appel de Woeste en faveur du suffrage universel) — la disparité entre sa composante sociologique multi-classes et sa représentation politique. La famille libérale, de plus en plus marquée par l'influence croissante de sa fraction progressiste, se préoccupait surtout de ses divisions internes.

Le mouvement socialiste va interférer dans cette problématique du clivage clérical en y surajoutant un clivage socio-économique. Le mouvement socialiste contribue, de la sorte, à créer et à développer toute une gamme de groupes sur ce dernier clivage. L'opposition catholiques/socialistes devint prédominante au cours du dernier quart de ce XIX^e siècle. Elle supplée à l'opposition catholiques/libéraux.

Malgré les répressions faites aux organisations de la Fédération Belge de l'Association Internationale des Travailleurs (AIT) dans les années 1870, la conscience politique ouvrière n'a jamais été complètement étouffée en Belgique. Ainsi, la première tentative de constitution, au niveau national, du parti socialiste belge, peut être vue comme un prolongement des mouvements existants. Les syndicats ouvriers, les coopératives, les mutualités qui avaient été constitués en ordre principal par des associations professionnelles de bronzeurs, typographes, doreurs, gantiers, chapeliers, cigariers, etc. et qui constituaient la principale ossature de la fédération belge de l'AIT allaient reprendre vie quelques années après.

Désormais, les initiatives émergent essentiellement du monde ouvrier. Il s'agit des typographes, tisserands, marbriers, métallurgistes (Bruxelles, Gand, Anvers, Liège, Verviers dans le Hainaut). Et pourtant, la première tentative de constitution d'un parti socialiste échouait en raison du manque d'écho dont elle aurait dû bénéficier dans le Hainaut et le Borinage. Dans le contexte de la victoire électorale du parti catholique (1884) — dont le succès s'explique précisément par une menace croissante venant de la « gauche » — et de l'intensification de la crise écono-

mique dans le Borinage, la création du parti ouvrier belge (POB) fut entreprise avec succès en 1885.

Le POB rassemble 59 sociétés de tous les grands centres du pays : 7 ligues, 5 coopératives, 5 sociétés de secours mutuels, 26 syndicats, 10 groupes démocratiques et 7 sections du parti socialiste (créé en 1879).

Il naissait donc de la volonté d'un certain nombre d'organisations sociales de former un parti pour se défendre sur le plan de la lutte parlementaire.

Nous percevons ici la différence entre la constitution de la famille catholique et celle de la famille socialiste. La première prenait sa source dans une volonté politique d'agréger un ensemble d'institutions en vue d'améliorer son audience électorale. La seconde s'alimentait de la volonté d'une série de groupes de se forger une représentation politique. Le souci de cohésion de la famille catholique vient des milieux politiques. Tandis que celui de rendre cohérente la famille socialiste vient des organisations sociales. De là, ne pouvons-nous pas inférer le caractère plus rigide du monde socialiste ? De toute manière, dans les deux cas, on arrive à une situation semblable : des familles politiques où s'établit une intégration de plus en plus forte entre partis et organisations sociales encadrant les masses.

Le caractère d'encadrement des masses de la famille socialiste est clairement énoncé par Louis Bertrand :

Ce qui fait la force de ce parti (POB), c'est à l'encontre des autres partis dont les membres ne sont liés que par des liens électoraux, par conséquent temporaires, ses membres à lui sont liés par une organisation permanente, s'occupant des besoins journaliers de la vie, défendant en commun leur salaire, leurs droits de producteurs et de consommateurs, se garantissant mutuellement contre les risques de la vie : chômage, maladie, accidents, etc.

« L'Eglise catholique prend l'homme dès sa naissance pour lui donner le baptême ; elle le catéchise enfant, bénit son union et lui accorde des prières à sa mort. De même, le parti ouvrier belge, par ses institutions multiples, s'intéresse aux siens dès leur plus tendre jeunesse, organise des cercles d'agrément pour les *Enfants du Peuple*, constitue des *Jeunes Gardes*, des mutualités, des syndicats, des coopératives qui procurent la vie à bon marché, des secours en cas d'infortune, une pension en cas de vieillesse ou d'invalidité. Comme l'Eglise, le parti ouvrier belge veut constituer un Etat dans l'Etat bourgeois. » (28)

Face à l'importance de plus en plus grande du mouvement socialiste, quelles furent les réponses des deux autres familles ? Avant de répondre

(28) L. BERTRAND, *op. cit.*, p. 608.

à la question, il s'impose de rappeler les fameux événements de 1886, véritables détonateurs de la « question sociale ».

La Belgique subissait d'autant plus les conséquences de la crise économique mondiale des années 1873-1895, qu'elle s'était spécialisée dans les entreprises de transformation et qu'elle était largement exportatrice. Cette dépression se manifestait beaucoup plus par la baisse des profits et des salaires que par la diminution de la production,... il y a eu accroissement de l'équipement industriel du pays et même augmentation de la production de la houille, de la fonte, etc. Cependant, non seulement, prix, profits et salaires étaient en baisse, mais l'activité était en outre très irrégulière et à divers moments le chômage était intense. La dépression était surtout prononcée en 1877 et en 1885-1886 (29).

Le 18 mars 1886, anniversaire de la Commune de Paris, une émeute, assez anodine d'ailleurs, provoquait quelques désordres à Liège. Promptement réprimée par les forces de police, elle aurait sans doute été vite oubliée, si elle n'avait été suivie de faits autrement graves.

« Huit jours après, les 25 et 26 mars, une grève formidable éclatait brusquement parmi les verriers et les houilleurs du bassin de Charleroi. En quelques heures, la cessation du travail fut complète. Des bandes, armées de bâtons, entraient dans les cours des charbonnages, menaçant de couper les traits, d'arrêter les ventilateurs si les ouvriers travaillant au fond n'étaient sur le champ remontés. Puis, l'excitation croissant, on mit le feu à des usines, nombre d'établissements industriels furent mis à sac et ce fut seulement au bout de deux jours que la force armée vint à bout, par des fusillades meurtrières, d'un mouvement de révolte que nul ne prévoyait et qui n'avait eu d'autres provocateurs que l'excès de misère de ceux qui y avaient pris part. » (30).

Si le parti ouvrier ne participait pas aux émeutes de 1886, celles-ci coïncidaient, néanmoins, avec une propagande toujours croissante de sa part. Le POB ne tardait d'ailleurs pas à dénoncer la responsabilité des « classes dirigeantes et possédantes » face à ces événements. Ces dernières ne pouvaient plus ignorer le problème ouvrier. Mais catholiques et libéraux réagirent différemment.

Nous observons, tout d'abord, que le clivage socio-économique a introduit des divisions dans les deux familles, entre catholiques conservateurs et démocrates chrétiens d'une part et d'autre part entre libéraux doctrinaires et progressistes. Les stratégies adoptées différaient également. Chez les catholiques, les milieux dirigeants optèrent pour une attitude empreinte de souplesse, afin de maintenir l'ordre social et calmer les

(29) B.S. CHLEPNER, *op. cit.*, p. 48.

(30) E. VANDERVELDE, *op. cit.*, p. 70.

revendications de leur aile gauche. Du côté libéral, les clivages furent beaucoup plus radicaux et marqués entre les factions.

La stratégie souple de la famille catholique (au pouvoir de 1884 à 1914) se concrétisait par sa politique sociale. L'influence de l'Allemagne n'échappait pas à ce choix. Aussi, verrons-nous le gouvernement Beernaert adopter la double stratégie de répression et d'absorption de la contestation socialiste. Il inaugurait une « politique sociale dans laquelle l'Etat cesse d'être indifférent et devient protecteur sans cependant vouloir jouer le rôle de la Providence » (31). N'était-ce pas suivre la voie des décrets votés — en matière de maladie et d'accident — par le législateur allemand qui avait connu un grand retentissement dans les milieux officiels belges lorsque les troubles de 1886 éclataient dans les bassins de Liège et de Charleroi.

Beernaert se voyait largement soutenu dans cette nouvelle orientation si l'on en juge par le discours du trône du 9 novembre 1886 :

« Eclairé par les travaux de la Commission (d'enquête et d'examen) mon gouvernement aura à vous saisir de projets de réformes importantes. Il convient notamment de favoriser la libre formation des groupes professionnels :

- d'établir entre les chefs d'industrie et les ouvriers des liens nouveaux sous la forme de conseils d'arbitrage et de conciliation ;
- de réglementer le travail des femmes et des enfants, de réprimer les abus qui se produisent dans les salaires ;
- de faciliter la construction d'habitations ouvrières convenables ;
- d'aider au développement des institutions de prévoyance, de secours, d'assurances et de pensions et de chercher à combattre les ravages de l'ivrognerie et de l'immoralité » (32).

De 1887 à 1890, une série de lois furent effectivement édictées :

- loi sur les conseils de prud-hommes (1887),
- loi sur les conseils de l'industrie et du travail (1887),
- loi sur le paiement des salaires (1887),
- loi sur l'insaisissabilité et l'incessibilité des salaires (1887),
- loi sur l'inspection du travail (1888),
- loi sur la protection des enfants dans les professions ambulantes (1888),
- loi sur les habitations ouvrières (1888),

(31) J. VAN DEN HEUVEL, Auguste Beernaert, *La Revue Générale*, novembre 1912, p. 654.

(32) J. VAN DEN HEUVEL, *op cit.*, p. 655.

- loi sur le travail des femmes et des enfants (1889),
- loi sur la caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail (1890).

Cette politique n'entraînait pas cependant l'adhésion totale de la bourgeoisie, même du côté de la bourgeoisie catholique traditionnelle, malgré la présence d'un gouvernement catholique homogène.

Certes, la plus grande partie de cette bourgeoisie catholique ne s'opposait pas aux lois. La politique de Beernaert était suivie par une fraction de la « Revue Générale » dont le directeur de rédaction n'était autre que Charles Woeste, représentant la tendance la plus conservatrice du parti. L'article de R. du Sart rejoignait, en effet, les positions gouvernementales. « La justification de l'intervention de l'Etat en cette matière (des assurances ouvrières) se trouve dans le but de toute législation industrielle à savoir : de prévenir et de punir les abus de la concurrence, de la force et de la ruse (...) il faut bien le dire, le mal et l'injustice sont souvent le résultat de ce libre jeu, et c'est le rôle légitime, naturel, nécessaire de l'Etat, de faire sentir son action quand c'est le mal qui vient finalement triompher » (33). Car « la charité est impuissante. Plus que cela, la charité n'a plus sa place » (34). L'auteur de l'article n'hésite pas à estimer que l'impact économique des assurances ouvrières n'est pas « si lourd ». Sans compter que les lois sociales pourraient servir de « test » à la solidité des entreprises.

« Il est bon de remarquer cependant, que si certaines industries en étaient à ce point de détresse que les quelques centaines de francs versés dans la caisse des assurances constituassent son seul bénéfice, nous ne serions pas loin du jour, où lentement, insensiblement et sans secousse, les industriels songeraient à prendre d'autres professions. Il n'y aurait même pas lieu de regretter de voir le courant de nos capitaux et de nos activités se tourner alors vers des industries plus rémunératrices » (35). Les retombées économiques — comme voie d'assainissement des secteurs industriels les plus faibles — de la politique sociale de l'Etat avaient déjà été soulignées à l'occasion de la politique des dirigeants catholiques à l'égard des classes moyennes (36).

(33) R. du SART, L'Assurance obligatoire, *La Revue générale*, 1889, pp. 788-817, p. 803.

(34) R. du SART, *op. cit.*, p. 804.

(35) R. du SART, *op. cit.*, p. 817.

(36) P. DELFOSSÉ, *Les classes moyennes face au problème de la croissance, Positions catholiques et rôle de l'Etat (1880-1914)*, Institut des sciences économiques, UCL, Working Paper, Crehides H7602.

Les catholiques ne misaient pas seulement sur les lois sociales. Certains entretenaient une méfiance à leur égard : il s'agit là d'une intervention de l'Etat. De nombreux milieux patronaux partageaient ce point de vue. Ils insistaient, dès lors, sur l'absolue nécessité de « doubler » — implicitement ce pourrait vouloir dire « écarter » — les lois par les actions sociales du patronat et de l'Eglise. Ainsi, le congrès des Œuvres sociales de Liège de 1887 rejetait toujours le principe de l'intervention du législateur à propos de l'organisation du travail des enfants (37). Il est intéressant de noter qu'une telle position se manifestait à l'occasion de la « Réunion des patrons » dont les comptes rendus constituent nos sources. En effet, les patrons catholiques réunis au Congrès de Liège de 1887 sollicitaient bien davantage l'initiative privée et les progrès de la technologie pour régler cette question. C'est à fortiori qu'ils iront en ce sens à propos de la réglementation du travail de la femme (38).

Le rôle idéologique de l'Eglise et du prêtre à l'usine ressort très franchement : les patrons chrétiens devraient s'appuyer sur le prêtre afin de veiller à l'évangélisation au sein de l'usine. « Il semble que le patron qui se sent débordé devrait être bien aise que le prêtre a encore assez d'autorité pour faire comprendre au peuple que l'homme est un être dépendant et a des devoirs à remplir avant que de faire valoir des droits ; puisque le prêtre est le représentant de Dieu investi de son autorité, qu'il peut dompter les passions surexcitées et rendre à l'autorité du patron son prestige et à l'obéissance de l'ouvrier sa dignité » (39).

Le patron devrait encore pouvoir compter sur les « ouvriers apôtres » à l'exemple de ce qui existe en France (40). La multiplication des « conférences populaires » à l'encontre des meetings socialistes, le développement des bibliothèques, la célébration des anciennes fêtes patronales de corps de métier, le renforcement des écoles catholiques, les patronages bien entendu et les cercles catholiques maintiendraient l'ordre social par la diffusion de l'idéologie chrétienne adaptée aux conditions et à la position des ouvriers. Ceci n'empêchait pas certains patrons d'aller beaucoup plus loin dans leurs prérogatives de contrôle puisque certains adoptaient comme critère à l'embauche le fait d'assister ou non à la messe (41).

(37) Cf *Congrès des Œuvres Sociales de Liège du 26 au 29 septembre 1886*, La Réunion des Patrons, Liège, Imprimerie de l'Evêché, 1887, pp. 29-30.

(38) Cf *Congrès des Œuvres Sociales de Liège du 26 au 29 septembre 1886*, La Réunion des Patrons, *op. cit.*, p. 19.

(39) Cf *Congrès des Œuvres Sociales de Liège du 26 au 29 septembre 1886*, La Réunion des Patrons, *op. cit.*, p. 44.

(40) Cf *Congrès des Œuvres sociales de Liège*, rapports et séances de l'union des patrons, 7-10 septembre 1890, Liège, Imp. & Litho, De Marteau, 1890, p. 19.

(41) Cf *Congrès des Œuvres sociales de Liège du 26 mai au 29 septembre 1886*, La Réunion des Patrons, *op. cit.*, pp. 96-97.

Ce type de contrôle étant difficilement applicable pour les grandes entreprises, il était conseillé d'y remédier par une plus grande attention portée au choix du personnel intermédiaire, des contremaîtres, surveillants et chefs de brigade en contact direct avec l'ouvrier (42).

Ce n'est qu'en 1909 que la démocratie chrétienne se verra réellement intégrée à la famille catholique — même si certains signes avant-coureurs précédaient ce tournant (par exemple, en 1907, la démocratie chrétienne recevait deux portefeuilles ministériels : elle avait combattu, au côté de la droite catholique, le projet socialiste d'étatisation des mines de Campine).

Le congrès de Malines du 23 au 26 septembre 1909 soulignait la nécessité d'être organiquement lié au peuple. On restructure, diversifie, systématise cette liaison par les mutualités, les coopératives, les ligues paysannes, les syndicats, les patronages, la presse. E. de Moreau dépeint, d'une manière très significative, l'atmosphère de l'événement : « Trois mille prêtres et laïques y discutent les intérêts religieux, moraux et sociaux du pays. Les Flamands s'y rencontrent à côté des Wallons ; les conservateurs à côté des démocrates ; les ouvriers à côté des patrons ; les paysans à côté des bourgeois et de l'aristocratie ; les religieux de tous ordres à côté des prélats, des chanoines et des curés ; les hommes politiques et les journalistes à côté des magistrats et des professeurs... Woeste à côté de Beernaert » (43).

Parmi les jalons posés par le mouvement social chrétien (44), l'œuvre du Boerenbond (1890) aura sans doute été la plus rapidement reconnue par la droite catholique : il fallait à tout prix éviter la progression de l'emprise socialiste vers les campagnes.

L'accroissement de l'importance du mouvement socialiste a donc conduit les dirigeants catholiques à accentuer leur encadrement social et idéologique — de plus en plus concrétisé sous la forme de services sociaux et d'avantages matériels — à l'image et en concurrence avec le monde socialiste. A cette accentuation des organisations sociales catholiques et de leur rôle correspondait, par effet de spirale, l'accentuation des organisations socialistes.

Un exemple intéressant de cet effet de miroir revient aux coopératives.

(42) *Congrès des Œuvres sociales de Liège*, rapports et séance de l'union des patrons, 7-10 septembre 1890, *op. cit.*, p. 10.

(43) P.E. de MOREAU, *op. cit.*, p. 569. Cf P. JOYE et R. LEWIN, *op. cit.*, pp. 156-157.

(44) Fédération des sociétés ouvrières catholiques de Belgique (1867), Gildes des métiers commencées par Helleputte (1878), Boerenbond (1890), Encyclique *Rerum Novarum* (1891), Ligue démocratique belge (1891), Secrétariat des Unions professionnelles chrétiennes (1904) et de la confédération des syndicats chrétiens qui en sortit (1909), Création du secrétariat général des unions professionnelles féminines de Belgique (1912) (cf P.E. DE MOREAU, *op. cit.*, p. 570).

Au départ, le POB se préoccupait surtout de l'organisation politique de la classe ouvrière et de la conquête du suffrage universel qui représente bien la question fondamentale du tournant du siècle. Les initiatives qu'il prenait en matière d'organisations économiques n'étaient cependant pas étrangères à cet objectif politique. Ainsi, les coopératives se présentaient comme un moyen d'émancipation politique de la classe ouvrière, même si plus tard, au fur et à mesure de leur développement, les responsables des coopératives se présenteront davantage comme des gestionnaires et relèveront de cette émergence d'une petite bourgeoisie d'appareil au sein du parti.

L'arme de la coopération était particulièrement privilégiée par le mouvement socialiste si l'on en juge par les efforts entrepris. De 1885 à 1894, 417 coopératives étaient mises sur pied sur le modèle triomphant du « Vooruit » créé à Gand en 1880. Alors que de 1873 à 1885, il ne s'en était créé que 92 (notons que l'AIT n'était pas favorable à la coopération).

Ce n'est pas immédiatement sur ce terrain que les catholiques réagiront à la montée socialiste, du moins pas à la ville. A cette époque et malgré les pressions démocrates chrétiennes (cfr. Pottier, aux « Congrès des Œuvres Sociales de Liège »), la tendance catholique dominante préférait encore les œuvres de patronage ou les corporations. Non seulement en raison d'une conception charitable et paternaliste dans la manière de résoudre les conflits sociaux mais, aussi, en raison des récriminations du petit commerce des grands centres urbains vis-à-vis des méfaits de la coopérative à son égard.

Une fraction de la petite bourgeoisie (surtout la petite propriété des grandes villes) s'était en effet organisée en réaction contre les différentes manifestations de la croissance et de l'élargissement du mode de production capitaliste. Cette fraction multipliait les congrès et meetings, diffusait des tracts. Elle n'hésitait pas non plus à créer, en 1893, son propre parti politique (« parti des anticoopérateurs », « parti des commerçants ») contre tous les partis de l'époque en élaborant un discours spécifique à la défense de ses intérêts (45). Cette petite bourgeoisie en révolte s'attaquait surtout aux coopératives quelle que soit leur couleur politique. Elle réclamait des mesures « anticoopératives » qui, menées à terme, auraient en fait signifié leur mort. Le parti catholique ne pouvait entériner une contestation aussi radicale. A l'image des socialistes et pour éviter leur progression vers les campagnes en période de crise intense, ne s'était-il pas lui-même

(45) P. DELFOSSE, *Les classes moyennes face au problème de la croissance. Position de la fraction autonomiste des classes moyennes (1880-1914)*, Institut des sciences économiques, UCL, Crehides 7601, 1976.

déjà adonné au développement de coopératives rurales. En effet, dès 1886, à l'aide du clergé local, les dirigeants catholiques diffusaient non seulement la coopérative rurale mais également diverses « associations professionnelles » intéressant l'agriculture. Ce qui, dix années plus tard menait à l'observation du libéral Cauderlier : « ... les catholiques ont créé des associations partout, des comices agricoles, syndicats libres, syndicats reconnus, assurances pour le bétail, pour les chevaux, syndicats d'élevage, comptoirs de prêts agricoles, caisse Raiffeisen, comptoirs de vente et d'achat, laiteries coopératives, distilleries agricoles, associations contre l'incendie et contre la grêle, syndicats pour l'achat d'engrais et de semences et de machines, cercles agricoles, cercles d'agriculture.

» Il y en avait près de 5.000, fin 1901, avec 6 centres d'action comme 6 corps d'armée : Louvain, Ath, Gand, Bruges, Arlon et Liège, et un journal « De Boer » qui tira à 24.000. Tout cela a été créé en 10 ans » (46).

Cette vaste entreprise couplée à la pénétration des chemins de fer vicinaux permettait aux campagnes de faire d'énormes progrès en matière de rentabilité. Le fermier pouvait se procurer ses engrais, ses semences, ses machines, ses outils aux prix de gros. Son lait, son beurre, ses céréales, ses bestiaux, il les vendait sans intermédiaires onéreux grâce à la coopérative.

Les catholiques n'abandonneront pas pour autant leur électorat « petit bourgeois ». Le parti allait donc diffuser par l'entremise de congrès internationaux et nationaux de la petite bourgeoisie, une politique de redressement des classes moyennes. Les coopératives leur apparaissaient désormais comme le meilleur moyen de résoudre la « question sociale ». Ainsi, à partir de 1893, les coopératives et associations professionnelles relatives aux classes moyennes (surtout le petit commerce) seront vivement encouragées par les responsables catholiques (47). Il s'agissait d'éviter cette radicalisation croissante du mouvement « autonomiste » petit bourgeois, ou que d'autres fractions des classes moyennes ne rejoignent les rangs socialistes, ces derniers se montrant de plus en plus ouverts à leur problème — (rappelons leur préoccupation électorale sous-jacente à l'implantation de leurs coopératives) — tout en assurant une politique d'intégration habile aux nécessités économiques capitalistes.

Quant aux libéraux, trop divisés, ils évitaient de se réunir en congrès de crainte de montrer publiquement leurs dissensions internes. Or, « Les

(46) Cité par Proost, directeur général du Ministère de l'agriculture, au congrès agricole de Leuze, 1906, p. 3. Cf. TURMANN, *Les associations agricoles en Belgique*, Paris, v. Lecoffre, 1903.

(47) P. DELFOSSE, *Les classes moyennes face au problème de la croissance*, 2 parties. Institut des Sciences Economiques, UCL. Série Crehides H 7601, H 7632, 1976.

partis se forment et se développent dans les congrès où ils se réunissent pour se mettre d'accord » (48). Comment auraient-ils pu d'ailleurs se mettre d'accord ? Les progressistes se montraient favorables au mouvement coopératif ouvrier. Les libéraux modérés ne s'en préoccupaient guère, « si ce n'est plus tard, à Anvers et à Bruxelles, notamment en favorisant par des prêts d'argent la constitution de sociétés coopératives de consommation ».

« Après avoir prêché la neutralité en matière coopérative, les libéraux finirent par suivre l'exemple des socialistes et des catholiques et fondèrent quelques rares associations coopératives arborant le drapeau bleu. » (49)

2.2. *Le problème du suffrage universel et les nouvelles alliances.*

Nous venons de voir les effets du clivage socio-économique sur le développement des familles catholique et socialiste. Celles-ci devenaient bien les principales familles politiques au cours de cette fin du XIX^e siècle. La famille libérale apparaissait extrêmement divisée sur ce point. La fraction radicale quittait d'ailleurs ses rangs pour rejoindre le POB, en 1893. On voyait le monde catholique étendre son emprise sur les masses populaires par la multiplication d'institutions qui devaient empêcher que les fractions sociales (ouvriers, artisans, petits commerçants, ouvriers agricoles, petits fermiers) atteintes par les retombées de l'extension du système capitaliste, ne rejoignent les rangs de la contestation socialiste. Les familles catholique et socialiste se développaient ainsi de manière concurrentielle. Le monde libéral croissait également mais sur un mode moins rigoureux.

L'évolution des familles n'est cependant pas seulement conditionnée par leur base institutionnelle. Des problèmes peuvent surgir et définir des oppositions ou des alliances nouvelles. La longue marche vers le suffrage universel pourrait être un exemple. Celle-ci engendrait une dynamique politique où libéraux et socialistes pouvaient se retrouver.

La question du suffrage universel n'aura cependant pas d'effet fondamental et direct sur la morphologie des familles. Elle contribuera, néanmoins, à associer plus nettement famille socialiste et famille libérale dans un anti-cléricalisme, leur principal ciment et dans des positions économiques plus modérées de la part des socialistes. Cette coalition aura toutefois des retombées morphologiques indirectes : elle renforcera l'unité au sein de la famille catholique; plus isolée, elle doit nécessairement s'avérer plus homogène pour une meilleure résistance. Cela ne

(48) L. BERTRAND, *Histoire de la coopération en Belgique*, tome II, Bruxelles, 1903, p. 281.

(49) *Ibidem*.

signifie pas pour autant la coupure de tous les ponts entre catholiques et libéraux, les catholiques ayant un intérêt tactique au maintien d'un parti tampon entre eux et les socialistes. Ainsi, ils sauvaient le parti libéral de la liquéfaction par l'instauration du système de la représentation proportionnelle en 1899.

Comment s'effectuait le rapprochement entre les socialistes et les libéraux ?

Le congrès extraordinaire du POB de 1895 s'avère très important à cet égard. L'une des questions à l'ordre du jour portait sur l'alliance politique avec les libéraux (cette question succédait donc aux événements ayant donné naissance à la réforme du système électoral sous la forme du vote plural). E. Vandervelde (avec Lemaire et Henault) se montrait hostile à toute alliance avec les progressistes. Tandis que L. Bertrand (avec Demblon) était au contraire favorable à cette alliance (dans la mesure où il pensait qu'il était possible de diviser de l'intérieur les forces progressistes).

Il fallait attendre 1899 pour constater le changement de position d'E. Vandervelde en matière de politique d'alliance. Opposé à L. Bertrand en 1894, il fait désormais cause commune avec lui pour s'opposer à l'ordre du jour du conseil général du parti, qui subordonnait le système de la représentation proportionnelle souhaitée par les libéraux à la réforme du suffrage universel (50). Or, la conjoncture du moment justifiait parfaitement, suivant Cl. Renard, la ligne avancée par le conseil général (51). Le parti ouvrier pouvait s'inféoder les libéraux progressistes : le gouvernement Vandenpeereboom venait de déposer sur le bureau de la Chambre (19 avril 1899) un projet de réforme électorale qui satisfaisait entièrement le parti catholique mais divisait la gauche dans la mesure où il desservait fortement les libéraux.

L'attitude de Bertrand et Vandervelde donnait la primauté aux considérations parlementaires. Ils empêchaient dès lors au parti d'adopter la ligne avancée par son conseil ; celui-ci était réellement sous la pression directe des leaders parlementaires. Autrement dit, le conseil général reconnaissait aux parlementaires, le droit de se placer au-dessus du parti.

(50) Cf *Le Peuple*, 30 janvier 1899. Cette prise de position du conseil général du POB s'explique par la pression qu'il subissait de la part de la fédération boraine qui ne voulait pas entendre parler du principe du système de représentation proportionnelle (devant satisfaire les libéraux au détriment des socialistes ; les catholiques recouraient ainsi à la tactique de la division des gauches) et de la tendance gauchiste excluant toute alliance politique dans les assemblées mêmes du parti.

(51) Cl. RENARD, *op. cit.*, p. 182.

Les députés socialistes accordaient ainsi aux libéraux ce que ces derniers réclamaient depuis une année. La représentation proportionnelle devenait le but unique de la coalition.

Ce premier virage à droite se confirmera une nouvelle fois en 1902. Il assurait aux libéraux progressistes le leadership de l'opposition parlementaire. En effet, « depuis l'échec cuisant de la grève générale pour le suffrage universel pur et simple de 1902... tous ses efforts (du POB) tendaient à la victoire qui le liait au parti libéral : il était prêt à partager le pouvoir pour réaliser au gouvernement un programme de réformes qu'on se gardait de trop définir, mais où les revendications ouvrières, et en premier lieu, celle du suffrage universel pur et simple étaient subordonnées au programme anticlérical qui fondait son alliance systématique avec le libéralisme belge » (52).

L'opuscule de L. Bertrand consacré aux élections du 25 mai 1902 et à la tactique du parti ouvrier est significatif à cet égard (53).

L'année 1910 marquera, elle aussi, une nouvelle étape vers la droite de la part du POB. Et pourtant — tout comme en 1899 — on aurait pu s'attendre à ce que la politique dite « des résultats » produise une inversion de la tendance.

De Smet de Naeyer démissionnait de son poste de chef de cabinet suite au vote de l'amendement réduisant la journée de travail et interdisant le travail des enfants de moins de 14 ans. Mais, la reprise économique commencée dès 1909 se confirmait en 1911-1912, elle ne faisait que servir cette nouvelle « droitisation » du mouvement ouvrier. De plus, l'ameusement régulier de la majorité cléricale « semblait donner raison à la tactique pondérée excluant le recours à l'action ouvrière que préconisaient les droitiers » (54).

C'est d'ailleurs en 1910, que le POB se prononçait, pour la première fois, en faveur de sa participation gouvernementale aux côtés de la bourgeoisie libérale.

Ici il faut encore faire référence aux positions de L. Bertrand rappelant l'impossibilité de s'en tenir au principe du congrès de l'Internationale (1904) qui interdisait toute participation à un gouvernement de coalition avec un parti bourgeois.

L. Bertrand fut le premier à remettre en question un tel principe dans *Le Peuple* du 3 mai 1909 au nom du « réalisme ». Cet article de

(52) M. STEINBERG, à l'origine du communisme belge : l'extrême gauche révolutionnaire d'avant 1914, dans *Cahiers Marxistes*, n° 8, décembre 1970, janvier-février 1971, pp. 3-34 et p. 3.

(53) L. BERTRAND, *Les élections du 25 mai et la tactique du parti ouvrier*, Bruxelles, Dechenne & Cie, 1902, p. 7.

(54) Cl. RENARD, *op. cit.*, p. 236.

L. Bertrand était d'ailleurs une réplique à la prise de position antiparticipationniste de L. de Brouckère.

Le débat vaut la peine d'être mentionné dans la mesure où il prit des dimensions d'une ampleur nationale justifiant la tenue de cinq séances du conseil général.

Du côté de la position défendue par L. Bertrand, on retrouve E. Anseele et L. Troclet.

E. Anseele reprenait d'ailleurs l'axiome de base du théoricien du révisionnisme allemand, E. Bernstein : « le capitalisme s'était révélé plus fort et plus résistant qu'on ne l'avait cru » (55). Cette constatation entraînait la nécessité d'une politique de réformes dont l'alliance avec les libéraux était un aspect. « Or, affirmait Bertrand, le renforcement de l'influence socialiste prouvait que cette alliance était profitable au parti. Il n'y avait donc aucune raison de refuser de la prolonger sur le plan gouvernemental. A en croire Anseele, signer des accords avec un gouvernement bourgeois pour réaliser des réformes ou signer des accords avec le patronat pour améliorer les conditions de travail, c'était d'ailleurs la même chose. Et il n'était pas sensé, selon Bertrand, d'interdire à un socialiste de devenir ministre, alors qu'on admettait qu'il pût prendre part à la direction d'une commune. Il serait toujours temps de régler le problème lorsqu'il se poserait vraiment. Quant à l'Internationale, il ne lui appartenait pas d'intervenir dans une question qui relevait non des principes — toujours selon Bertrand — mais de la tactique » (56).

Du côté de la position de L. de Brouckère, on retrouvait, bien que fort partiellement, un argument avancé par la révolutionnaire R. Luxemburg. L. de Brouckère faisait effectivement une mise en garde contre un appareil d'Etat aux mains de la classe capitaliste. Par conséquent, toutes les réformes ne pourraient être réalisées que dans les limites compatibles aux intérêts de la bourgeoisie. « En conséquence, la question du pouvoir ne pourrait être posée que lorsque le prolétariat aurait la capacité de maintenir un gouvernement socialiste s'appuyant sur sa force propre, la force de ses organisations, de ses syndicats » (57). On le voit, de Brouckère n'allait pas jusqu'aux positions extrêmes de R. Luxemburg : il n'était pas question pour lui d'avancer le concept de dictature du prolétariat. En cela, il suivait Kautsky, l'un de ses modèles allemands. Or, la notion de dictature du prolétariat était bien « la seule perspective opposable aux partisans de la collaboration gouvernementale, sur le plan

(55) Cl. RENARD, *op. cit.*, p. 238.

(56) *Ibidem.*

(57) Cl. RENARD, *op. cit.*, pp. 238-239.

théorique où se situait le débat » (58). Sans compter qu'au niveau pratique, L. de Brouckère n'envisageait même pas la question du primat de l'action immédiate. Lorsqu'il s'agissait de parler d'action, il formulait bien davantage des propositions concrètes sur le plan de la tactique parlementaire.

Il faut trouver une opposition beaucoup plus radicale à l'action précitée de la part de J. Jacquemotte, dirigeant du syndicat des employés socialistes de Bruxelles (59) et futur fondateur du parti communiste.

J. Jacquemotte présenta, contre la décision du congrès de 1910 relative à la coopération ministérialiste avec les libéraux, une résolution appelant le congrès à proclamer « la révision de la constitution ne pourra être obtenue que par une pression violente du prolétariat... Seule la grève générale permettra cette pression violente » (60). E. Vandervelde et L. de Brouckère allaient intervenir énergiquement contre un tel ordre du jour.

Cependant, à la suite des élections législatives de 1912 où la majorité cléricale amorça un redressement inattendu, un mouvement de grèves spontanées éclata dans plusieurs régions. Le POB s'empressa de contrôler ce mouvement. Il se mit à préparer la grève générale ; préparation lente, comme le souligne M. Steinberg (61), permettant à la direction du parti de se servir de la grève comme d'un épouvantail afin de forcer le Parlement à la révision de la constitution.

Il faudra attendre 1913 pour voir le congrès du parti ouvrier décréter la grève générale « légale et pacifique ».

M. Steinberg relativise cependant l'unanimité de cette décision : « la plupart des dirigeants, y compris ceux de la gauche marxiste qui se divisèrent à ce propos, restèrent convaincus de l'inopportunité du mouvement... Attentifs à ne pas rompre l'alliance avec le libéralisme, les dirigeants socialistes étaient disposés à se rallier à toute concession gouvernementale qui annonçât la réforme pour l'avenir » (62).

Après le déclenchement de la grève (13 avril 1913), le gouvernement accordait cette concession sur la demande des libéraux en créant « la commission s'occupant des lois électorales provinciales et communales ». Une déclaration de de Broqueville affirmait que si, au sein de cette commission un accord se dégagait concernant une nouvelle formule d'élections législatives, le gouvernement ne s'y opposerait pas (63).

(58) Cl. RENARD, *op. cit.*, p. 239.

(59) Cf M. STEINBERG, *op. cit.*, pp. 16-26.

(60) M. STEINBERG, *op. cit.*, p. 32.

(61) *Ibidem.*

(62) M. STEINBERG, *op. cit.*, pp. 32-33.

(63) Cf à ce propos Cl. RENARD, *op. cit.*, p. 275.

Les tractations furent engagées. Le parlement adopta à l'unanimité le principe de la révision du système électoral.

Un congrès extraordinaire convoqué d'urgence par le parti ouvrier se prononçait dès lors pour la reprise du travail. E. Vandervelde y parla de demi-victoire puisque l'important était la remise à l'étude de tout le problème électoral.

La longue marche vers le suffrage universel montre combien les socialistes se sont mis dans le sillage du parti libéral. Cette alliance s'avérait possible grâce à un anticléricalisme commun — qui n'excluait d'ailleurs pas leur surenchère autour de la question. Il ne faudrait pas sous-estimer les liens qui, historiquement, unissaient les dirigeants socialistes et les intellectuels radicaux du parti libéral, liens confortés au sein de la franc-maçonnerie.

La petite bourgeoisie socialiste qui encadrait les masses ouvrières ne pouvait laisser se développer une idéologie révolutionnaire sous peine de voir s'effondrer la base socio-économique de ses propres fonctions et de là, sa reproduction en tant que classe. Cette petite bourgeoisie s'est ainsi surtout consolidée par rapport au mouvement ouvrier en assumant une stratégie de lutte anticléricale. Une conjoncture historique particulière à la Belgique lui permettait de s'alimenter aux termes de cette lutte. En France, par exemple, la révolution de 1789 avait déjà « épuisé » la question anticléricale sous la pression jacobine et des radicaux en général.

Cette stratégie adoptée par le POB menait à la formation de cet axe politique commun aux socialistes et aux libéraux, l'anticléricalisme, qui donnait sa source à l'édification d'un contre-pouvoir au pouvoir catholique, s'étendant jusqu'aux réseaux scolaires, caritatifs, etc., lequel par effet dialectique, n'allait pas manquer, à son tour, de renforcer le monde catholique lui-même. Ainsi se consolidaient les bases qui sont encore celles de la société belge d'aujourd'hui.

Conclusion. Les bases historiques du problème du rassemblement des progressistes.

Tout au long de cette étude sur le développement des familles politiques, nous observions quelques caractéristiques du mode de fonctionnement du système belge qui valent encore de nos jours. Nous voulons parler de cette constitution de familles cohérentes, surtout du côté catholique et socialiste, dont le but vise l'encadrement du plus grand nombre possible d'activités quotidiennes de la population. Nous montrions comment ces familles se sont développées par un effet de miroir et dans un but offensif/défensif. Cette particularité donne, à la politique belge, un

aspect souvent plus gestionnaire que programmatique. Les problèmes politiques se voient nécessairement médiatisés par les intérêts des puissantes organisations, davantage préoccupées, comme toute organisation, par des soucis de gestion et de survie avant de se lancer dans des luttes idéologiques. En ce sens, nous pouvons avancer qu'il s'agit là d'appareils d'Etat : ces organisations contribuent au maintien d'un système qui, s'il changeait fondamentalement, pourrait les mettre en cause. Elles constituent en quelque sorte des matérialisations idéologiques dont la composante politique « idéelle » s'est estompée au profit de leurs « nécessités » de fonctionnement. Tel est, sans doute, un des principaux obstacles à ce qu'on qualifie en Belgique, d'un « rassemblement des progressistes ». Celui-ci devrait nécessairement diviser le monde catholique en deux et allier sa faction de gauche au monde socialiste. En effet, il ne s'agit pas en Belgique, comme dans d'autres pays (à l'exemple de la France), de réaliser un accord sur base d'un programme mais de trouver des solutions à de redoutables problèmes organisationnels comme ceux de l'unité syndicale, de l'école pluraliste, etc.

Notons également le caractère très exclusiviste de ces familles et leur tentative constante de s'opposer à des mouvements sociaux autonomes. On rappelle à cet effet le vaste plan d'ensemble mis au point par les catholiques face à l'émergence d'un mouvement autonomiste petit bourgeois.

Nous faisons aussi observer les différences entre ces familles politiques quant à leur composante sociologique. Celle-ci influe toujours sur leur pratique. Ainsi, le monde catholique se caractérise par une base multi-classes. Il a donc nécessairement besoin d'institutions d'encadrement des masses et d'une idéologie à effet intégrateur. Sans doute, est-ce la raison de l'importance toute particulière attachée par cette famille à ces deux « formes » d'idéologie : la forme matérielle (les institutions) et l'« idéelle » (le Bien commun, voire le personnalisme). Les mondes socialiste et libéral sont beaucoup plus homogènes socialement parlant. D'une certaine manière, ils pourraient se passer plus facilement de recours fréquents à l'idéologique. Cela se vérifie pour le monde libéral et peut expliquer sa structure institutionnelle plus faible (du moins, après le passage des éléments radicaux dans les rangs socialistes en 1893). Le monde socialiste ne partage pas ce fait. Au contraire, nous soulignons toute l'importance de son extension institutionnelle.

Néanmoins, ce développement se réalisait surtout par un effet de contagion, de concurrence imposée par le monde catholique, pour le plus large encadrement de la classe ouvrière. Cette dynamique ne s'alimentait donc pas à la même source qui présidait à la constitution du monde catho-

lique : la volonté d'une cohésion interne entre ses différentes composantes sociales.

Soulignons enfin le processus particulier à cette concurrence entre familles.

Décelé pour le passé, il nous semble encore valable aujourd'hui. Nous pourrions dire — et cela vaut surtout pour les familles catholique et socialiste — qu'elles s'opposent avec des formules diverses de répartition d'avantages matériels, de services sociaux et d'appel à l'idéologie. Dès lors, nous serions tentés de faire l'hypothèse suivante : lorsque la distribution d'avantages matériels, de services sociaux (une fois encore de l'idéologie au sens matériel pour éviter tout enfermement dans une notion trop classiquement « idéelle » de l'idéologie) n'est plus possible en raison des contraintes diverses (comme une crise économique, le manque de moyens), on surdétermine un appel à l'idéologie au sens classique, pour conserver le ciment des mondes. Et ce n'est que lorsque les problèmes matériels sont suffisamment aigus qu'ils rendent, en partie, inopérants les effets du recours intégrateur à l'idéologie. Les alliances peuvent alors survenir entre « familles ». Peut-on penser, ainsi que le « rassemblement des progressistes » ou à un niveau moins politique, un réel « front commun » syndical, suppose une situation

1° où les avantages matériels sont gravement mis en cause,

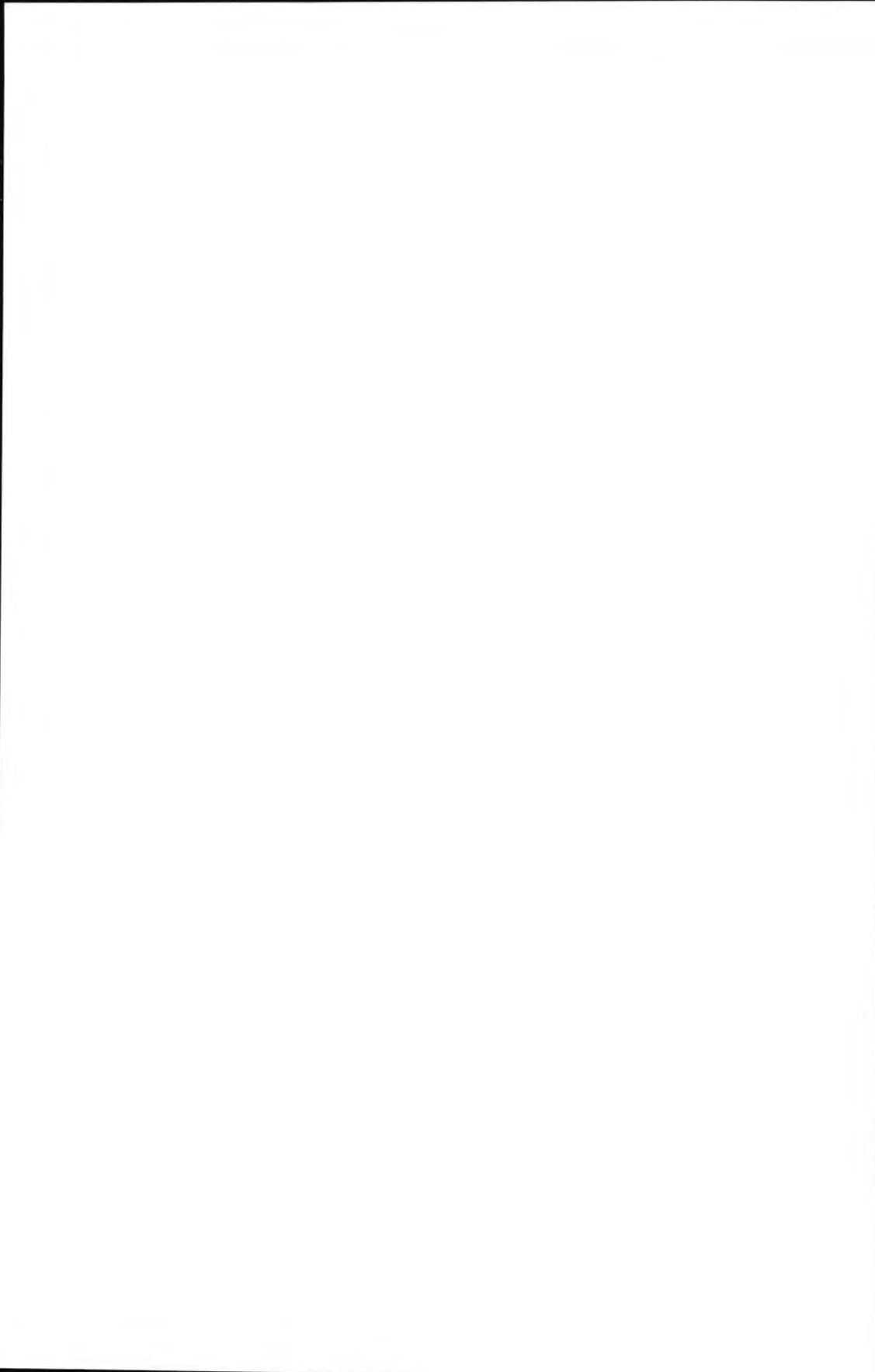
2° où les appels « conformistes » à l'idéologie sont inopérants ?

La crise actuelle crée-t-elle ces conditions objectives ? Les ferments idéologiques des mondes catholique et socialiste (école libre, école officielle, problèmes éthiques divers,...) sont-ils encore assez puissants que pour empêcher des alliances transversales en rapport aux vieilles structures sociologiques de la société belge ?

Summary : The formation of the political networks in Belgium.

The aim of this article is to provide some historical insights about the origins of the three traditional Belgian political families (the catholic, the liberal and the socialist) from the independance of the country to 1914. It shows the dynamic of a growing institutional stratification, due to the competition between the different families, trying to take the popular masses in charge, or by manipulation or by self representation. By that way, this research does put the historical basis of the problem of the movement for the fusion of the « progressists » and the trade unions fronts.





De fysiocratie : toonaangevend politiek en sociaal-economisch stelsel in het Frankrijk van de XVIII^{de} eeuw

door Pieter DE MEYERE,

Doctor in de sociale wetenschappen.

Assistent verbonden aan het Seminarie voor Politieke Wetenschap
van de Rijksuniversiteit te Gent.

*

1. Fysiocratie en verlichting tijdens de XVIII^{de} eeuw in Frankrijk.

Gelijklopend met de Verlichting werd op economisch gebied de tweede helft van de XVIII^{de} eeuw in Frankrijk gekenmerkt door de verspreiding van een stelsel dat de fysiocratie wordt genoemd. Deze benaming werd voor het eerst volop gebruikt na de publicatie (in tweede versie) door Dupont de Nemours van zijn « Physiocratie ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain » (1768). Wellicht was de naam reeds eerder in gebruik, vooral dan onder impuls van François Quesnay, wiens voorliefde voor Griekse en Latijnse woorden alom gekend was. Fysiocratie is ten andere afgeleid van de Griekse woorden « fusi » en « kratos », wat « de macht (de kracht) van de natuur » betekent. Hiermee is meteen ook de klemtoon van deze doctrine duidelijk : prioriteit van de landbouw op nijverheid en handel.

Hoewel de fysiocraten aanvankelijk « Philosophes économistes » werden genoemd, hebben zij zich niet ertoe beperkt de beginselen van de wijsgeren der Verlichting in economische vaktaal om te zetten. Ongetwijfeld hebben zij de invloed ondergaan van de filosofische stromingen van hun tijd, maar zij zijn veeleer de spreekbuis van de nieuwe landadel en grondbezitters dan van de wijsgeren met wie zij accoord gingen om de instellingen uit het verleden te becritiseren en om de vrijheid van handelen te poneren. Met Touchard kunnen wij zeggen dat fysiocraten en filosofen zelfde opvattingen koesterden omtrent heel wat basisprincipes : zelfde bekommernis om de eigendom en de vermeerdering ervan, zelfde respect

voor het « verlichte » gezag (1). Niet steeds lagen hun opvattingen in dezelfde lijn, zoals die omtrent de bevolkingsgroei (zie verderop). De opvattingen van de fysiocraten over de natuur zijn bovendien « realistisch » en zij spreken eerder met minachting over de opvatting terzake van de filosofen. Getuigt daarvan volgende zinssnede uit « De l'Ordre Social » van Le Trosne : « ... L'état de nature que tant de philosophes opposent continuellement à l'état social, est une pure imagination et une supposition absolument gratuite, qui ne peut donner aucune lumière, ni conduire à la connaissance de l'homme, puisqu'elle met à la place de l'homme tel que Dieu l'a fait, un être factice et idéal... S'il est démontré que l'homme est fait pour la société, il est d'une nécessité évidente que son auteur lui ait donné des lois pour se gouverner dans cet état... Ce sont ces lois qui constituent l'ordre social... » (2). Tevens zal uit de evaluatie van de fysiocratie blijken dat het overheidsbeleid erdoor werd beïnvloed vóór de Franse Revolutie, terwijl het zwaartepunt van de realisatie der Verlichtingsideeën zich situeert in 1789/1793.

Michel Bernard wijst erop in zijn « Sociologie des doctrines économiques » dat de fysiocratie drie fazen heeft gekend (3). De eerste fase omvat de jaren 1750 tot 1760. François Quesnay, die algemeen als de stichter van de fysiocratie doorgaat, formuleerde in die jaren zijn ideeën en richtte geregeld bijeenkomsten in in zijn appartement te Versailles. Hij woonde immers als arts van Lodewijk de vijftiende in de tussenverdieping van het paleis, ook nog « L'Entresol » genoemd. Hij overtuigt en vormt er zijn belangrijkste volgelingen. In de tweede fase, tot rond 1773, kent de school haar hoogtepunt. De ideeën worden ge vulgariseerd. Er vinden ook heftige polemieken plaats met de tegenstanders. Met het buitenland worden belangrijke contacten gelegd (zie verder). In een derde fase zijn de ideeën in Frankrijk beleidsrijp. Zij worden op nationaal vlak (o.m. door Turgot) en op provinciaal vlak in de praktijk omgezet. Vanaf ongeveer 1780 neemt de invloed van de School af in snel tempo, omdat urgente politieke problemen steeds meer de aandacht van de openbare mening opeisen. Men kan zich trouwens de vraag stellen of de mindere belangstelling voor de fysiocratische leer in het decennium vóór de Revolutie, niet ergens samenhangt met de toegenomen vrees voor al te drastische maatregelen, zoals deze tot stand gekomen in februari 1776

(1) TOUCHARD J. *Histoire des idées politiques*. Deel I. Presses Universitaires de France, Paris, 1967, blz. 413.

(2) LE TROSNE G.F. *De l'Ordre Social*. Debure, Paris, 1777, blz. 14-15.

(3) BERNARD M. *Introduction à une sociologie des doctrines économiques des Physiocrates à Stuart Mill*. Martin, Paris, 1968, blz. 25-26. Zie eveneens voor de indeling naar periodes : WEULERSSE G. *Le mouvement physiocratique en France*, deel I. Félix Alcan, Paris, 1910, blz. V-XII, 24 en volgende, 80 en volgende.

onder impuls van Turgot, terwijl anderzijds het laatste kwart van de XVIIIde eeuw in toenemende mate mislukte oogsten en hongersnood kende. In dezelfde gedachtengang mag evenwel ter ondersteuning van de fysiocratie de vraag worden gesteld wat voor ravage de verschillende hongersnooden in Frankrijk zouden hebben aangericht in het laatste kwart van de XVIIIde eeuw, indien niet onder impuls van de fysiocratische ideeën heel wat vorderingen waren gemaakt op landbouwkundig gebied.

2. Draagwijdte van de belangrijkste denkers van de fysiocratie.

Zoals reeds aangehaald, geldt François Quesnay (1694-1774) als stichter van de fysiocratie. In zijn « *Essai physique sur l'économie animale* » (1764) neemt hij het woord economie in de betekenis van « *organisation naturelle* » en poneert er de vrijheid van handelen. In zijn « *Droit Naturel* » (1768) werkt hij deze ideeën verder uit. Zijn research omtrent de bloedsomloop was van doorslaggevend belang, want ze leidde tot zijn thans algemeen bekend « *Tableau Economique* », uitgegeven te Versailles in december 1758. Deze schematische voorstelling werd in de economie de eerste beredeneerde voorstelling van de (sociaal-)economische kringloop. Zij verwekte in de tweede helft van de XVIIIde eeuw een algemene geestdrift en werd door Mirabeau, behoudens het schrift en het geld, de grootste uitvinding van de mensheid genoemd. Met dit en volgende werken had Quesnay als doel de landbouw in Frankrijk prioritair te stellen om rijkdom en macht van de vorst te verzekeren. De geschriften van Quesnay zijn echter overwegend dogmatisch. Hijzelf heeft nooit een uitvoerige en praktische uiteenzetting van zijn leer gegeven. Die zorg liet hij over aan zijn volgelingen, waarvan Victor Riquetti, marquis de Mirabeau, en Pierre-Samuel Dupont de Nemours de meest in het oog springende geweest zijn. De eerste stelde zich tot taak het « *Tableau Economique* » dat in zijn oorspronkelijke vorm amper enige bladzijden bedroeg, te vereenvoudigen en op ruime schaal te verspreiden door in een nieuwe uitgave van « *L'Ami des Hommes* » een *Explication du Tableau Economique* in te lassen. Mirabeau schreef onder meer ook nog een « *Théorie de l'impôt* » alsmede het bekendere werk « *Philosophie rurale* » (1763).

Dupont de Nemours kwam vooral in de kijker met zijn werk « *De l'origine et des progrès d'une science nouvelle* » (1768) dat het jaar nadien verscheen onder de titel « *Physiocratie ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain* ». Voortaan zouden de volgelingen van Quesnay, die zich ondertussen tot School hadden uitgeroepen, zich de benaming « *fysiocraten* » toeëigenen en algemeen

gebruiken, hoewel blijkt dat deze naam reeds eerder door Quesnay werd aangewend (4).

Andere volgelingen van Quesnay waren onder meer Abbé-advocaat G.F. Le Trosne, Paul-Pierre Le Mercier de la Rivière en Abbé Nicolas Baudeau (5). Behoudens deze « orthodoxe » volgelingen, leunden in die tijd ook verscheidene andere denkers in mindere of meerdere mate aan bij de fysiocraten.

Anne-Robert-Jacques, baron de l'Aulne, genaamd Turgot, is door zijn geschriften en zijn politieke praktijk de meest vooraanstaande onder hen. Hij schreef onder meer « Lettres à un ami sur les avantages de la liberté du commerce des grains » (1768), « Mémoires sur les prêts d'argent » (1769), « Réflexion sur la formation et la distribution des richesses » (1769/1770). Ook aan de Encyclopédie heeft hij meegewerkt (6), maar trok zich uit deze kring terug na een kort verschijningsverbod ervan. Dit bewijst, aldus Arndt, dat Turgot als aankomend staatsman het geraadzaam oordeelde niet te veel in de (negatieve) publicitaire kijker te lopen (7). Politologen kunnen vaststellen dat deze tendens steeds actueel is gebleven bij een meerderheid van politici.

De opvattingen van Turgot waren minder metafysisch en veel realistischer dan die van de eigenlijke fysiocraten, in de zin van het streven naar politieke haalbaarheid. Dat Turgot theorie en praktijk samenbracht, blijkt onder meer uit het feit dat hij in de tweede helft van de zestiger jaren voorzitter werd van de Société Royale d'Agriculture de Limoges; door het uitschrijven van prijsvragen poogde hij een « economische Ver-

(4) Terloops weze opgemerkt dat in 1774/1776 de tegenstanders van Turgot hem zonder meer assimileerden met de fysiocraten, terwijl ook het gerucht de ronde deed dat de fysiocratische School een soort vrijmetselaarsloge was of zelfs een soort secte met een gradenstelsel en inwijdingsritualiën. Anderzijds moet worden gezegd dat Turgot vanaf 1758 af en toe de bijeenkomsten van Quesnay en discipelen in l'Entresol (tussenverdieping van het koninklijk paleis te Versailles) heeft bezocht. Zie hieromtrent: HECHT J. La vie de François Quesnay. In: *François Quesnay et la physiocratie*. Deel I. Institut National d'Etudes Démographiques, Paris, 1958, blz. 280.

(5) BAUDEAU N. *Première introduction à la philosophie économique, ou Analyse des états politiques*, (1771). Opnieuw uitgegeven met woord vooraf (notice) door A. Dubois in 1910 te Parijs (Librairie Geuthner). Deze notice bevat een goede situering van Baudeau in het geheel van de fysiocratische School.

(6) Turgot schreef voor de Encyclopédie vijf bijdragen: Etymologie, Existence, Expansibilité, Foires et Marchés, Fondations. Anderzijds vindt de lezer goede levensbeschrijvingen van Turgot in: FONCIN P. *Essai sur le Ministère de Turgot*. Germer-Baillière, Paris, 1877. Een herdruk ervan gebeurde in 1976 door de uitgeverij Slatkine te Genève: TURGOT A. *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*. Woord vooraf door R. Arndt-Carl Winter's Universitätsbuchhandlung, Heidelberg, 1913, blz. 7-25. Bovenvermeld werk van Turgot verscheen voor het eerst in de Ephémérides du Citoyen, in de afleveringen van november / december 1769 en januari 1770. Dit bulletin werd te Parijs uitgegeven door Du Pont de Nemours en bevatte veel bijdragen van fysiocraten en fysiocratisch gerichte auteurs.

(7) TURGOT A., *ibid.*, blz. 45.

lichting » te bewerkstellingen. Turgot was op het hoogtepunt van zijn politieke loopbaan algemeen controleur van financiën onder Lodewijk de zestiende en het lag in zijn bedoeling te komen tot een aantal grondige hervormingen, gesteund op de beginselen van de fysiocratie. Zo kon hij de opheffing van zekere plaatselijke en provinciale tollens bewerkstelligen alsmede een grotere vrijheid voor de graanhandel. Anderzijds wilde hij bedrijfsvestiging en -uitbating, alsmede het drijven van handel bevrijden van alle mogelijke beperkingen, door onder meer de afschaffing van het gildewezen (8). In dezelfde periode (1776) streefde hij ernaar tienden en heerlijke rechten, zoniet af te schaffen dan toch in belangrijke mate in te perken, wat in zeer slechte aarde viel bij de hogere geestelijkheid en de adel. Turgot kreeg derhalve steeds meer leidinggevende kringen tegen zich en viel in ongenade bij de koning: op 12 mei 1776 diende hij als algemeen controleur van financiën ontslag te nemen (9). Nadien bleef hij echter publiceren, waarbij hij vooral zijn opvolger Necker tot mikpunt nam (10). Toch is het merkwaardig vast te stellen dat samen met de filosofen een belangrijk deel van de bevolking, hoewel voorstander van meer gelijkheid, ook in het laatste kwart van de XVIIIde eeuw vaak weinig gewonnen bleek voor een vergaande gelijkheid in de praktijk. De gelaagdheid van het Ancien Régime was bijzonder sterk en velen hadden wel ergens één of ander voordeel te verdedigen.

Vermelden wij tenslotte Etienne Bonnot de Condillac (1715-1780), tevens bekend als één van de promotoren van het experimenteel onderwijs. Hij schreef als belangrijk werk op economisch vlak « *Le commerce et le gouvernement considérés relativement l'un à l'autre* » (1776). Volgens hem is de behoefte aan te wijzen als de oorspronkelijke oorzaak van de economische en sociale ontwikkeling van de mens, evenals van zijn zedelijke en intellectuele vooruitgang. Het enige doel van de economische wetenschap is de kennis van de verschijnselen en deze van hun onderling verband: vastgestelde feiten zijn de enige beginselen van de wetenschap.

(8) FONCIN P. Zie onder meer blz. 604, met verwijzing naar Arch. Nat. F12/151. Inzake het gildewezen gaat het om het « *Edit du Roi portant suppression des Jurandes* » (donné à Versailles au mois de février 1776, enregistré le 12 mars 1776 en lit de justice). De koning deed vele maatregelen, die onder impuls van Turgot waren tot stand gekomen, teniet. DAIRE E. *Œuvres de Turgot*. Guillaumé, Paris, 1844. VIGREUX P. *Turgot*. Daloz, Paris, 1947.

(9) FAURE E. *12 mai 1776. La disgrâce de Turgot*. Gallimard, Paris, 1961. SHEPHERD R.P. *Turgot and the Six Edicts*. Burt Franklin, New York, 1971 (herdruk van de uitgave van 1903).

(10) M. Turgot à M. Necker. *Sur l'administration de M. Necker, par un citoyen français*. London, 1780. Vooral het Tableau Comparatif met vergelijking tussen Law en Necker is lezenswaard.

3. Kritische ontleding van de krachtlijnen van de fysiocratie.

Opzettelijk werd in deze bijdrage niet eerder ingegaan op de krachtlijnen van de fysiocratie. Het bleek immers aangewezen eerst aan enige auteurs bekendheid te geven en bovendien in te gaan op de tijdsomstandigheden waarin de fysiocratische leer haar opgang en verspreiding heeft gekend. Thans kunnen meer in het bijzonder op kritische wijze de belangrijkste facetten van deze doctrine worden ontleed. In een volgend hoofdstuk zal de algemene beoordeling van de fysiocratie eveneens ingaan op de uitstraling die deze doctrine in haar tijd heeft gekend.

De fysiocratische leer dankt haar ontstaan aan de praktische bezorgdheid de nationale welvaart te verzekeren. Quesnay gebruikte de inductieve methode. Hij ging uit van ervaringsfeiten, nl. van de landbouwtoestanden in Frankrijk. Eerst wanneer de beginselen door zijn volgelingen waren uitgewerkt, werd het stelsel deductief. Voortaan nam men de Natuurlijke Orde als uitgangspunt. De deductieve methode werd op punt gesteld door Dupont en Le Mercier. Voor de politoloog en de econoom staan dus twee wegen open om de fysiocratie te bestuderen. Wij zullen de tweede volgen omdat het stelsel in de deductieve werkwijze zijn voltooiing heeft gekend.

De beginselen van de Natuurlijke Orde, de eigendom en de vrijheid.

Er bestaat een door God gewilde wereldorde, nl. een complex van natuurwetten waaraan moet worden gehoorzaamd voor de verwezenlijking van het geluk en van de vermenigvuldiging van de mensen. Die wetten, die men kan kennen door intuïtie, kunnen overtreden worden door een misbruik van de menselijke vrijheid. Het natuurrecht heeft tot taak deze wetten op te sporen en bekend te maken (11). De positieve wetgeving heeft geen andere taak dan het natuurrecht te verklaren en toe te passen. De mensen zijn derhalve geen legisfactores, alleen legislatores. Zeer treffend vinden wij daaromtrent volgende passage in het werk van Dupont de Nemours, getiteld « Maximes du docteur Quesnay, ou Résumé de ses principes d'économie sociale » : « Les lois sont des règles de justice, de morale, de conduite, utiles à tous et à chacun. Les hommes ni leurs gouvernements ne les font point et ne peuvent point les faire. Ils les reconnaissent comme conformes à la raison suprême qui gouverne l'univers ; ils les déclarent. Ils les portent au milieu de la société... C'est pour cela

(11) LE TROSNE G.F. *De l'Ordre Social*. Debure, Paris, 1777. Vooral zijn Second Discours is lezenswaard. LE MERCIER de la RIVIERE P.-P. *L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, deel II, Jean Nourse, London, 1767. Vooral hoofdstuk 25, blz. 6-19.

qu'on dit *porteur* de loi, législateur et législation et qu'on n'a jamais osé dire *facteur* de loi, légisfacteur, ni légisfaction. Les loix sont irrévocables, elles sont l'expression de la volonté de Dieu... Les ordonnances sont l'ouvrage des hommes. Elles ont pour objet l'exécution des loix... » (12). Met dezelfde idealistische gedachtengang wordt de economie betiteld als « La science du droit naturel appliqué, comme il doit l'être aux sociétés civilisées » (13).

In de Natuurlijke Orde vinden eigendom en vrijheid hun grondslag. Het geluk van de mens bestaat in het bezit van de grootst mogelijke hoeveelheid goederen en van de grootst mogelijke vrijheid om hen te gebruiken en te verbruiken. De beginselen « laissez faire » en « laissez passer » worden door de meeste fysiocraten (o.m. de voorloper Gournay, Quesnay, Mirabeau, Dupont de Nemours en Le Mercier de la Rivière) geregeld in hun werken herhaald. Nochtans vermelden wij hier Turgot met zijn « Lettres à un ami sur les avantages de la liberté du commerce des grains et le danger des prohibitions » (Desaint, Paris 1768), omdat hij dit werk schreef naar aanleiding van zijn ambtsuitoefening in de Generaliteit Limoges. De talrijke tollën en andere administratieve obstakels hadden er de wijnhandel bijna geruïneerd terwijl de graanhandel fel werd gehinderd, zodat bij het minste tekort er hongersnood heerste terwijl bij excedent de uitvoer bijna onmogelijk werd gemaakt door de langdurige transporttijd en de niet meer concurrentiële prijs. Daarom besluit hij zijn werk met de zinssnede : « Supprimer dans l'intérieur (du pays) toutes les gênes qui grèvent le Commerce et tous les droits qui se perçoivent à quelque titre que ce soit, sur le bled, la farine et le pain : de manière que le Commerce de la première denrée ne soit plus désormais gouverné que par ces deux maximes, si simples, si conformes à l'ordre, si faciles à mettre en pratique, *laissez faire* et *laissez passer* » (14).

Benoît Francis-Paul, hoogleraar te Parijs, preciseert deze beginselen als volgt.

Laissez faire : il s'agit de la suppression des privilèges des corporations qui sclérosent le commerce et l'industrie et enchérissent les prix.

Laissez passer : c'est la suppression des barrières intérieures qui est demandée car les barrières freinent tous les échanges et empêchent la concurrence de jouer (15).

(12) DAIRE E. *Physiocratie. Quesnay, Dupont de Nemours, Le Mercier de la Rivière*,... Deel I. Guillaumin, Paris, 1848, *op. cit.*, blz. 390.

(13) *Ibid.*, hoofdstuk « Correspondance de Dupont de Nemours avec J.-B. Say », blz. 397.

(14) TURGOT A. *Lettres à un ami sur les avantages de la liberté du commerce des grains et le danger des prohibitions*. Desaint, Paris, 1768, blz. 167-168.

(15) BENOIT F.-P. *La démocratie libérale*. Presses Universitaires de France, Paris, 1978, blz. 65-66.

Niet de Franse Revolutie noch de liberalen uit het industriële tijdperk zijn derhalve de basisleggers van deze beginselen, maar de fysiocraten. In de XVIIIde eeuw hadden deze beginselen een positieve politiek-sociale inslag omdat Europa uit landbouwstaten was samengesteld. Eens de nijverheid de bovenhand kreeg, waren zij vooral nefast voor de arbeiders, daar ook de arbeid ten volle aan het concurrentiebeginsel werd onderworpen. Terwijl het inperken van de macht van de gilden en corporaties onder het Ancien Régime een positieve factor op sociaal-economisch vlak had kunnen worden, bleek dit helemaal niet meer het geval zodra het industrieel tijdperk was gestart in West-Europa.

Staat en individu

De hoge overheid moet, aldus de fysiocraten, zorgen voor de algemene voorlichting van de openbare mening alsook voor de toepassing van de Natuurlijke Orde. Zij moet instaan voor de bescherming van eigendom, vrijheid en veiligheid. Zulks komt treffend tot uiting in volgende Maximes :

- Que la propriété des bien-fonds et des richesses mobilières soit assurée à ceux qui en sont les possesseurs légitimes. Car la sûreté de la propriété est le fondement essentiel de l'ordre économique de la société. (Quesnay, Maxime IV) (16).
- Maar er is meer, want « Que l'autorité souveraine soit unique et supérieure à tous les individus de la société et toutes les entreprises injustes des intérêts particuliers » (Quesnay, Maxime premier) (17).
- En bovendien : « Que la nation soit instruite des loix générales de l'ordre naturel qui constituent le gouvernement évidemment le plus parfait » (Quesnay, Maxime II).

Terwijl de fysiocraten ermee instemmen dat de vorst de wetgevende macht incarneert (18), pleiten zij voor een onderscheiding en zelfs scheiding tussen wetgevende en rechterlijke macht omdat de vorst als vertegenwoordiger van het algemeen belang, in geval van geschil, geen individuele gevallen aan algemene rechtsregelen kan toetsen zonder arbitrair te oordelen (19).

De openbare mening moet voortdurend worden voorgelicht. Reeds Richelieu « bewerkte » de publieke opinie, doch vanaf de fysiocraten zal zij een niet meer weg te denken hoeksteen en toets zijn voor het over-

(16) LE TROSNE, blz. 189.

(17) WEULERSSE G., a.w., deel II, blz. 732.

(18) Onder meer : LE MERCIER de la RIVIERE, a.w., deel II, blz. 14.

(19) *Idem*, blz. 8 en volgende ; WEULERSSE G., blz. 63 en volgende.

heidsbeleid. De bevolking moet voorgelicht worden omtrent de wetten van de Natuurlijke Orde. Dit wordt gezien als de eerste en voornaamste « loi positive » (20). Er is dus *geen* sprake van openbaar onderwijs. In Frankrijk worden niettemin in de periode 1761/1763 verscheidene « Sociétés d'agriculture » opgericht. Zij wendden zich in de eerste plaats tot de adellijke grondbezitters en de zgn. fermiers-gentilshommes. Positief is dan wel dat deze Verenigingen, waarvan vele werden opgericht « par arrêt royal », zich niet alleen theoretisch oriënteerden, maar zich ook om de praktische landbouwproblemen bekommerden (21).

Dit alles is tegelijk vaag en scherp aflijnend: de overheid houdt zich zoveel mogelijk buiten het economisch proces, maar dient tegelijk de wettige bezitters van roerende en onroerende goederen zo volmaakt mogelijk te beschermen. Maar, zo vragen wij ons af, hoe komt de overheid aan financiën om deze doelstelling te verwezenlijken? Hierop zullen de fysiocraten ons een antwoord geven langs hun theorieën van het netto-product en van hun sociaal-economische kringloop.

De theorieën van het netto-product en van de sociaal-economische kringloop: basispijlers of zwakke schakels in het stelsel?

De theorie van het netto-product wordt vaak één van de pijlers van het fysiocratisch stelsel genoemd (22). Als uitgangspunt wordt gesteld dat elk productieproces noodzakelijk een bepaald goederenverbruik vereist, zodat ook zekere kosten moeten worden in rekening gebracht. Uiteraard is alleen het batig verschil een werkelijke rijkdomvermeerdering. Dit verschil wordt door de fysiocraten en na hen door de meest economen, het netto-product genoemd. Het typische van de fysiocratie bestaat erin te stellen dat alleen de landbouw een netto-product levert. Terwijl in alle andere takken opbrengst en kosten tegen elkaar opwegen, is er bij de landbouwer, na aftrek van de kosten, een pluswaarde, nl. het netto-product. De natuur is in dezelfde gedachtengang ten andere de enige productiefactor: « Que le souverain et la nation ne perdent jamais de

(20) Zie de uitleg bij Maxime II. Over de wordingsgeschiedenis van de Maximes Générales van Quesnay, leze men: ONCKEN A. *Œuvres économiques et philosophiques de F. Quesnay*. Peelman, Paris, 1888, blz. 329-330. Over de « Instruction publique », zie ONCKEN, blz. 375.

(21) WEULERSSE, blz. 159 en volgende.

(22) Lange tijd bestond er verwarring tussen *produit brut* en *produit net*. Het is de verdienste van de fysiocraten hiertussen een scherp onderscheid te hebben gemaakt. Zie onder meer: DAIRE, blz. 404; SALLERON L. Le produit net des physiocrates. In: *François Quesnay et la physiocratie*, deel I, Institut National d'Etudes Démographiques, Paris, 1958, blz. 131-152; GRANDAMY R. *La Physiocratie. Théorie générale du développement économique*. Mouton, Paris, 1973, blz. 23-44.

vue que la terre est l'unique source de richesses et que c'est l'agriculture qui les multiplie » (Quesnay, Maxime III).

Hetzelfde komt niet voor in handel en nijverheid, want deze beperken zich tot de omvorming en de ruiling van reeds bestaande, door de landbouw geleverde, producten. De arbeid van nijverheid en handel verhoogt de waarde van de goederen, maar slechts zodanig dat de waarde van de arbeid aan de oorspronkelijke waarde wordt toegevoegd. De vrije mededinging verhindert dat handel en nijverheid meer zouden overhouden dan nodig is om de arbeidskracht te vergoeden. Niettemin zijn beide zeer nuttig : zij bezorgen goederen waaraan de mens behoefte heeft. Zij zijn echter steriel, want scheppen geen nieuwe goederen en geven geen netto-product. Daar de landbouw de enige bron is van rijkdom, moet hij met alle middelen tot hoge bloei worden gebracht, bij voorkeur in grote bedrijven (23). De (private) handel moet worden aangemoedigd, inzoverre hij de afzet van de goederen kan bevorderen.

Hoe functioneert nu de sociaal-economische kringloop ?

Volgens de fysiocraten bestaan er drie maatschappelijke klassen : de productieve, de bezittende of de beschikbare en de steriele of bezoldigde. De productieve klasse bestaat uit de landbouwers en hun hulpkrachten. Met hun gezinnen leven zij van de opbrengst en kunnen bovendien nog de pacht, nl. het netto-product, aan de grondbezitters betalen. De bezittende klasse bestaat uit de vorst, de grondeigenaren en de tiendengerechtigden. Deze klasse leeft van het netto-product dat de productieve klasse haar jaarlijks uitkeert. Wie niet behoort tot de hogervermelde geledingen, behoort tot de steriele klasse, in zoverre zij zich inlaten met nijverheid, handel, ambacht of een ander beroep dat wij tegenwoordig de « vrije beroepen » plegen te noemen.

Op grond van deze driedeling, wordt door Quesnay een sociaal-economische kringloop van goederen en geld opgebouwd. Het betreft hier het bekende Tableau Economique, waarvan de oorspronkelijke versie werd geschreven en gepubliceerd door Quesnay in december 1758 te Versailles. Onze nasporingen hebben gewezen dat er minstens vier andere, veelal meer gedetailleerde en meer schematische versies van het Tableau werden opgesteld door volgelingen van Quesnay. De versie, waarvan hierna de algemene gedachtengang wordt weergegeven, is degene die thans algemeen wordt gebruikt in handboeken van economie en staatsfilosofie. Zij dateert van 1766 en werd, mits enige aanvullingen door Quesnay, gepubliceerd door Dupont de Nemours in zijn « Physiocratie

(23) Hieromtrent : WEULERSSE, deel II, blz. 151 en volgende ; blz. 170 en volgende ; QUESNAY, *Maximes IX en XII*.

ou Constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain » (Yverdon, 1768). In dat werk zijn ten andere ook de « Maximes Générales » in hun definitieve vorm opgenomen (24). Dadelijk stelt zich de vraag : waarom deze verschillende versies van het Tableau ? Quesnay had met zijn voorstelling van de sociaal-economische kringloop van 1758 de bedoeling een sluitend en schematisch geheel aan te brengen. De eerste versie kwam evenwel als te summier en door zijn beperkte omvang als te evident over. Vandaar dat de versies na 1758 en vóór 1766 meer gedetailleerd zijn en meer berekeningen en uitleg omvatten. Maar anderzijds drong zich een vulgarisatie op, waarbij discipelen van Quesnay de zeer detaillierende werkwijze verlieten en streefden naar een eenvoudige voorstelling, goed leesbaar en begrijpbaar door een breed publiek. Zo-doende kennen wij thans de versie van 1766. Zij werkt met afgeronde getallen, nl. miljarden, zonder evenwel de munteenheid aan te geven ! Door haar bondigheid, geeft zij evenwel niet heel precies weer wat de fysiocraten hebben gezien in de sociaal-economische kringloop.

Waaruit bestaat, op grond van deze versie, de sociaal-economische kringloop ?

Welnu, laten wij aannemen dat de landbouw jaarlijks voor vijf miljard goederen voortbrengt. Daarvan behoudt deze sector er twee voor eigen onderhoud en voor de behoeften van het bedrijf. Aan de steriele klasse worden voor één miljard eindproducten gekocht : klederen, meubilering, werktuigen... De overige twee miljard worden onder de vorm van pacht aan de bezittende klasse uitgekeerd. In dit schema bedraagt het netto-product derhalve twee miljard. De bezittende klasse, die van de ontvangen twee miljard moet leven, koopt voor één miljard landbouwproducten aan de productieve klasse en voor één miljard eindproducten aan de steriele. Zo keert reeds één miljard naar de bron terug. De steriele klasse, aan wie beide andere geledingen elk reeds één miljard bezorgden, koopt aan de productieve klasse voor één miljard levensmiddelen en voor één miljard grondstoffen. Beide miljarden keren derhalve ook naar de bron terug. Bijgevolg komt het totaal van vijf miljard opnieuw in handen van de landbouw, dus de productieve klasse, en de kringloop kan zich herhalen.

Deze miljarden zijn uiteraard imaginaire getallen. Dit neemt niet weg dat de fysiocraten in vorige versies hebben gepoogd op min of meer precieze wijze (uitgedrukt in miljoenen livres) aan de kringloop toenmaals actuele waarden te verbinden.

(24) Uitleg i.v.m. het Tableau Economique wordt verschaft door Marguerite KUCZYNSKI in haar « Tableau économique par François Quesnay ». Akademie-Verlag, Berlin, 1965. In een later te verschijnen bijdrage zullen wij een vergelijking maken tussen vorm en inhoud van de verschillende versies van het Tableau.

Welke rol heeft de Staat te vervullen in deze kringloop en hoe komt de overheid aan belastingen? Zulks werd aanvankelijk door Quesnay niet rechtstreeks voorzien in zijn Tableau. Andere fysiocraten, zoals Mirabeau, hebben gepoogd hiervoor een uitleg te geven. Het meest duidelijk is evenwel Turgot wanneer hij in zijn « Formation et distribution des richesses » spreekt over de verschillende klassen. Turgot heeft het over een « classe disponible » (propriétaires), een « classe productrice » (cultivateurs) en een « classe stérile ou stipendiée (classe industrielle et commerçante). Over de bezittende klasse zegt Turgot : « C'est la seule qui n'étant point attachée par le besoin de la subsistance à un travail particulier, puisse être employée aux besoins généraux de la société, comme la guerre et l'administration de la justice, soit par un service personnel soit par le paiement d'une partie de ses revenus avec laquelle l'Etat ou la société sudoie des hommes pour remplir ces fonctions. Le nom qui lui convient le mieux par cette raison est celui de la classe disponible » (25).

Het is de « classe disponible » die een deel van het netto-product afdraagt aan de Staat (30 % naar sommige fysiocraten hebben vooropgesteld). De Staat zorgt hiermee voor de veiligheid van de ingezetenen en voor het bouwen en onderhouden van de infrastructuur (wegen en havens). Hiermee wordt als beginsel gesteld dat het wegenonderhoud door de boeren wordt verlaten. Zij kunnen de vrijgekomen tijd beter aan landbouwwerkzaamheden besteden.

Twee belangrijke punten weerhouden hier onze aandacht. Enerzijds worden de boeren vrijgesteld van wegenkarwei. Dergelijke opvatting ging lijnrecht in tegen de gangbare mening waarbij onder het Ancien Régime de derde stand, inzonderheid de boeren, geacht werd « taillable et corvéable à merci » te zijn. De boerenbevolking diende onder meer in te staan voor allerlei wegeniswerken, zodat door hun gebrekkige bouwkennis, de wegeninfrastructuur erg slecht was in Frankrijk, terwijl de landbouwvoortbrengst zowel inzake kwantiteit als inzake gehalte te lijden had door het geregeld onttrekken van de boeren aan hun landbouwwerkzaamheden. Turgot en de fysiocraten pleiten hier derhalve voor efficiency : de specialisatie van de taken, die worden uitgevoerd door personen en organismen met kunde en ervaring. Bijgevolg zouden gespecialiseerde ploegen van wegenbouwers moeten instaan voor de infrastructuur. Onder meer op grond van deze redenering, ging Turgot in februari 1776 over tot de afschaffing van een deel van de heerlijke rechten, maar werden de betrokken edicten na hevige tegenstand en ontslag van Turgot op 12 mei 1776 ingetrokken door de koning.

(25) ROBINEAU L. *Turgot, Administration et œuvres économiques*. Guillaumin, Paris, s.d., op. cit., blz. 58-59.

Andere vaststelling : de ontkenning van de Staat als element van de sociaal-economische kringloop. Hier stellen wij ons vanzelfsprekend heel wat vragen. Enerzijds aanvaarden de fysiocraten het bestaan van de Staat, delen hem een bepaalde rol toe. De Staat moet echter afblijven van de taken die het individu op zich kan nemen. Het residu van economische taken hoort aan het individu, aan het privé-initiatief. De overheid consumeert het haar toegewezen deel van het netto-product, dat haar wordt betaald onder vorm van belastingen. Deze gelden besteedt zij in hoofdzaak aan de bezoldiging van haar ambtenaren en beambten, aankoop en onderhoud van gebouwen (bv. ministeries), aanbesteding van haven- en wegeniswerken, aankoop van allerlei materiaal, o.m. voor het leger. Deze uitgaven worden in hoofdzaak gecrediteerd bij de steriele klasse. Dus blijkbaar wordt niet alleen de bezittende klasse rijk door het netto-product. De steriele klasse haalt voordeel uit haar transacties met de overheid. Zelfs wanneer als idee wordt gehandhaafd dat zij als klasse geen winst maakt, dan had de Staat niet mogen ontbreken in het circuit vermits goederen in hoofdzaak bij de steriele klasse worden gekocht door de overheid. Het probleem hangt nauw samen met het camoufleren van het begrip « diensten ». De steriele klasse voegt door haar optreden een zekere waarde toe aan allerlei goederen. Vermits de Staat geen rol wordt toebedeeld in het economisch proces (cfr. de beginselen van « laissez faire » en « laissez passer ») kan hij ook geen plaats krijgen in de sociaal-economische kringloop. Uit dit alles besluiten wij dat het begrip « dienstensector » als zelfstandig begrip, onbekend was voor de fysiocraten.

De overheid krijgt anderzijds vanwege de fysiocraten geen machtiging tot het oprichten van nieuwe bedrijven. Hiermee reageren zij tegen het colbertisme waardoor de Franse overheid een eeuw voordien zich via daartoe geprivilegieerde ondernemingen, een quasi-monopolie had verworven in bepaalde nijverheidssectoren. Vele van deze ondernemingen waren een bolwerk van machtsmisbruik en corruptie geworden, waarvan de Staat het eerste slachtoffer was. De Franse Staat verloor in de XVIIIde eeuw jaarlijks miljoenen livres aan bedrijven die haar bevoorraadden in voor het land noodzakelijke goederen : schepen, wapens en munitie ; winning van grondstoffen zoals zout en salpeter. Pas in het decennium vóór de Franse Revolutie zal door hoge ambtenaren met een integere en realistische kijk t.a.v. het staatsbudget, begonnen worden met de afbouw van de privileges van bepaalde privé-ondernemingen en zal de Staat geleidelijk *zelf* de sleutelbedrijven in handen nemen. Zulks gebeurde bijvoorbeeld met betrekking tot de voortbrengst van buskruit. Tegen een lagere kostprijs werd aldus vanaf 1785 driemaal meer munitie voortgebracht. Hieraan heeft Frankrijk wellicht zijn overleving te danken in

de jaren 1791-1793, toen diverse vreemde legers het land waren binnengevallen.

De radicale stelling van de fysiocraten in verband met het afschaffen van gelijk welk monopolie is volledig te begrijpen. Door aldus te handelen, kon de Staat dank zij het beginsel van de vrije mededinging, haar goederen op goedkopere wijze aanschaffen. De fysiocraten verwaarloosden evenwel het bestaan van sleutelsectoren, waarvan het bestaan van de Staat en van een maatschappelijke infrastructuur afhankelijk is. Wij kunnen ons immers moeilijk voorstellen dat de overheid voor de levering van de munitie afhankelijk wordt van de vrije mededinging en mogelijks allerlei afspraken tussen de private ondernemingen. Zulks zou ongetwijfeld de verdediging van het land niet ten goede komen. Dank zij verantwoordelijke ambtenaren zoals de scheikundige Antoine-Laurent de Lavoisier, Fermier Général, werd gestart met het door de Staat in eigen beheer nemen van sleutelsectoren: munitie, goederen- en reizigersvervoer, een rudimentaire telegraaf- en postregie. Het zal de lezer niet ontgaan dat de overheidsparticipatie in het economisch leven steeds een blijvend probleem is geweest en heden sterker dan ooit aan de orde is wegens economische én sociale motieven.

4. Evaluatie van de fysiocraten en van de fysiocratie.

Van de fysiocratie is één van de verdiensten geweest dat zij een band en een verhouding heeft vastgesteld tussen landbouw, grondeigendom, nijverheid en handel. Hierdoor legt zij de basis tot een beter zicht op de betrekkingen tussen de onderscheiden economische processen. Bovendien is zij door haar schematisering erin geslaagd een duidelijk overzicht te scheppen van de afhankelijkheid tussen economie en beleid. Het *Tableau Economique* is uiteraard geen geniale uitvinding, zoals Mirabeau het uitdrukte. Wel is hij — via herhaalde aanpassingen — het eerste duidelijk « sluitend » beeld van de sociaal-economische kringloop. Hierdoor wordt met de fysiocratie de basis gelegd van de economie als wetenschap.

In het handelen van Staat en individu meenden de fysiocraten zekere wetmatigheden te ontdekken. Met het groeien van de School, werden de wetmatigheden tot wetten verheven. De *Maximes Générales* zijn daarvan een duidelijk voorbeeld. Het grenzeloze geloof in zichzelf en de onverdraagzaamheid van veel aanhangers van de fysiocratie jegens andere opvattingen dan de hunne, haalde hen de woede op de hals van o.m. een Abbé Ferdinando Galiani (1728-1787), die niet naliet te verklaren: « Je crois Quesnay l'Antéchrist et sa Philosophie rurale l'apoca-

lypse... » (26). Ook de encyclopedisten verweten de fysiocraten hun onverdraagzaamheid, dit niettegenstaande zij met een groot deel van hun leerstellingen konden instemmen. Voltaire liet zelfs niet na in 1767 een satire op de fysiocraten te schrijven, getiteld « *L'Homme aux quarante écus* ».

Welke uitstraling heeft de fysiocratie gekend? Vanaf haar bloeiperiode kende de fysiocratie vele aanhangers in Frankrijk. Verscheidene ministers, waaronder Turgot als belangrijkste, waren fysiocratisch ingesteld. De tijd was de betrokken doctrine trouwens gunstig: een feodaal systeem dat door grondige maatregelen diende aangepast, wilde het overleven. Ook hier zien wij evenwel opnieuw een verschil tussen het formuleren van theorieën en het verwezenlijken ervan in de praktijk. Gunstig is alleszins dat vele voorgestelde maatregelen op landbouwgebied en in mindere mate inzake overheidsbeleid, in de praktijk zijn omgezet. Zulks is naderhand belangrijk gebleken om de bevolkingsexplosie van de XVIIIde eeuw en vooral van de XIXde eeuw, op voedselgebied te kunnen het hoofd bieden: de landbouw werd geherwaardeerd en kreeg een belangrijke plaats in het maatschappelijk leven. De fysiocratie kende geen stille dood met de Franse Revolutie. Terwijl de School als dusdanig vanaf de jaren tachtig bijna niet meer functioneerde en vele oud-fysiocraten zich op nieuwe, meer dringende, problemen gingen toeleggen, zien wij koning Lodewijk de zestiende in 1787/1788 een poging doen tot het saneren van de overheidsfinanciën. Bewust of onbewust sprak en handelde hij volgens fysiocratische opvattingen, wat hem niet in dank werd afgenomen door de edelen. Zij eisten de bijeenroeping van de Staten-Generaal. Wat trouwens gebeurde, met het ons bekende gevolg. Tijdens de eerste jaren van het nieuwe bewind werden stapsgewijze alle feodale privileges van de grondeigenaars afgeschaft. Ook werden, vooral in 1792/1793 heel wat gronden van royalisten verbeurdverklaard, in percelen getrokken en openbaar verkocht, waarbij de pachters dikwijls voorrang kregen bij de koop. Het veralgemeend landbouwonderwijs werd op gang gebracht ten tijde van Robespierre. Zo merken wij dat ook na 1789 de landbouw een belangrijke aandacht krijgt (27). De attentie van Parijs voor de landbouwstreken kan natuurlijk ook ten dele zijn ingegeven door de voortdurende onrust, plundering en afbranden van kastelen. Na 1789 zal de landbouw niet meer de belangrijkste sector zijn van het

(26) SCHELLE G. *Le docteur Quesnay*. Félix Alcan, Paris, 1907, blz. 147. Omtrent de tegenstanders van de fysiocratie leze men eveneens: HIGGS H. *The Physiocrats. Six Lectures on the French Economistes of the 18th Century*. A.M. Kelley, New York, 1968, blz. 102-122 (de eerste druk verscheen in 1897).

(27) BENOIT F.-P., blz. 18-22.

economisch leven, doch anderzijds evenmin worden overgelaten aan de organisatie, beleid en beheer van een beperkte groep grootgrondbezitters, zoals dat in het oude Oostenrijk, Pruisen en Rusland het geval was. De aandacht voor de landbouw in Frankrijk, gewekt door de fysiocratie, heeft zich na 1789 doorgezet in een herverdelende richting en het activeren van een meer deskundige aanpak van de landbouwproblemen, onder meer door het inrichten van het landbouwonderwijs.

De uitstraling van de fysiocratie buiten Frankrijk, is vrij uitgebreid geweest naar noordelijk en oostelijk Europa. Terwijl de Verlichting in alle windstreken aanhangers kende, namen ook verscheidene vooraanstaanden in het buitenland daadwerkelijk maatregelen tot uitvoering van de fysiocratische beginselen. Zo werd Le Mercier de la Rivière in 1767 door het keizerlijk hof te St.-Petersburg uitgenodigd, terwijl koning Gustaaf de derde van Zweden alsmede Groothertog Leopold van Toscane vurige aanhangers bleken van de fysiocratie. De markgraaf van Baden stond in contact met Mirabeau vanaf 1769 en paste her en der in zijn graafschap de belasting op het netto-product toe. In Polen kenden de ideeën een grote verspreiding, vooral onder impuls van prinsbisschop Masalski van Wilna die Abbé Baudeau uit Frankrijk had laten overkomen. Ook de kleinzoon van Quesnay kwam naar Polen vanaf 1771. Te Warschau besliste in 1773 de commissie voor hervorming van het onderwijs de fysiocratische leer tot basis ervan te maken, waarbij voornamelijk werd gerefereerd naar de ideeën van dr. Quesnay en Condillac (28).

De bewondering van de fysiocraten (o.m. François Quesnay) voor de landbouwstaat China steunde enkel op informatie hen verstrekt door missionarissen en sporadische contacten met mandarijnen. Niet ten onrechte wordt hen verweten zich te hebben vergallopeerd aan enige ideale voorstellingen van de strakke feodale Chinese maatschappij (29, 30).

Men heeft tevergeefs gepoogd een parallel te trekken tussen het populisme (narodniki) in het Rusland van de XIXde eeuw en de fysiocraten.

(28) WEULERSSE, a.w., deel I, blz. 36-37; *Idem, Les manuscrits économiques de François Quesnay et du Marquis de Mirabeau aux Archives Nationales*. Paul Geuthner, Paris, 1970, blz. 121 (voetnoot); *François Quesnay et la physiocratie*, deel I, blz. 276-277 (hoofdstuk over « La vie de François Quesnay »).

(29) QUESNAY Fr. Despotisme de la Chine. In: *Ephémérides du Citoyen ou Bibliothèque raisonnée des sciences morales et politiques*, maart/juni, 1767, Paris (Delalain et Lacombe).

(30) VAN DE VOORDE H. De geschiedenis van de Chinese buitenlandse politiek. In: *Tijdschrift voor Diplomatie* (Brussel), 1978, n° 8, blz. 487-488; WEULERSSE G. *Le Mouvement physiocratique en France*, deel I, blz. 36; ROUGIER L. *La Chine, les physiocrates et la Révolution française*. Résumé d'une conférence de M. Louis Rougier, Chargé de cours à la Faculté des Lettres de Besançon, faite le samedi 22 décembre 1928 à L'Institut franco-chinois. In: *Annales franco-chinoises (Lyon)*, 1922, n° 10, blz. 1-10.

Beide geestesstromingen waren gericht op de landbouw, maar in tegenstelling tot de narodniki, richtten de fysiocraten zich eerder op de landbouw dan op de landbouwer. In Frankrijk ontstond daarentegen vanaf het begin van de XVIIIde eeuw een aan de fysiocraten op heel wat vlakken tegenovergestelde denkrichting, namelijk het populationisme. D'Argenson, Cantillon, Petty en ook Diderot worden algemeen beschouwd als vertegenwoordigers van deze stroming waarbij landbouw en landbouwers op gelijke voet werden gesteld. In zijn « Œuvres » poneert Diderot : « Il n'y a de véritables richesses que l'homme et la terre et la terre ne vaut rien sans l'homme » (31). De populationisten, en met hen J.J. Rousseau, spreken zich uit voor het kleine, intensieve landbouwbedrijf en een zo beperkt mogelijk gebruik van machines. Deze stelling staat lijnrecht tegenover deze van de fysiocraten (32). Het zou derhalve uitermate interessant zijn een longitudinale historische studie te wijden aan de landbouwpolitiek van Frankrijk vanaf 1776 (jaar van de februari-edicten, onder het ministerschap van Turgot) tot heden, met de confrontatie van de fysiocratische en populationistische opvattingen als leidraad. Behoudens een meer humane opvatting over de arbeid, beoogden de meeste populationisten een demografisch opzet : door de toename van de bevolking, neemt ook de rijkdom toe in een land. Oorlog ontvolkt een land, zodat ook de rijkdom vermindert en zelfs na zekere tijd achterwege blijft (33).

We vinden tenslotte bij de fysiocraten nog enige algemene punten die de historicus en de politoloog niet onverschillig kunnen laten. Alfred Sauvy vindt het woord « bureaucratie » voor het eerst bij Vincent de Gournay, voorloper van de fysiocraten ; het woord is door hem aangevend in 1745, met een negatieve geladenheid (34). Anderzijds kan Le Trosne wellicht als basislegger worden gezien van de hedendaagse sociale en economische geschiedenis met volgende passage in zijn « De l'Ordre Social » : « (Chez la plupart des historiens) on ne trouve que des récits de guerre, de sièges, de batailles... L'étude de l'histoire ne seroit-elle pas

(31) LANDRY A. Les idées de Quesnay sur la population. In : *François Quesnay et la physiocratie (a.w.)*, blz. 11-49 ; WEULERSSE G. *Le mouvement physiocratique en France (a.w.)*, deel I, blz. 36-39 ; deel II, blz. 270-273. *Ibid.*, deel II, blz. 270. Geciteerd door Georges Weulersse.

(32) QUESNAY Fr. *Maxime XXVI* : « Qu'on soit moins attentif à l'augmentation de la population qu'à l'accroissement des revenus » ; ONCKEN A., *a.w.*, blz. 329 en volgende ; *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole* ; WEULERSSE G., *a.w.*, deel II, blz. 170 en volgende.

(33) De volksbeschrijving of demografie genoot daardoor in Frankrijk een bijzondere belangstelling. Zie hiervoor het werk van Alfred SAUVY : *Quelques démographes ignorés du XVIII^e siècle*. Presses Universitaires de France, Paris, 1954.

(34) SAUVY A. *La bureaucratie. Que Sais-je ?* Presses Universitaires de France, Paris, 1956, blz. 5.

infiniment plus instructive si elle nous offroit le tableau des richesses d'une nation, de ses ressources, de la sagesse ou des erreurs de son gouvernement, des progrès ou de la décadence de sa population, si elle nous découvroit dans les différens temps les principes de son administration intérieure, les défauts ou les avantages de ses loix économiques, l'état de ses finances et la forme de leur perception... » (35).

Wat er ook van zij, de fysiocratie is nadien veelal als reformistisch leerstelsel betiteld. Zij had als bedoeling door soms ingrijpende aanpassingen in het sociaal-economisch bestel, én de macht van de vorst veilig te stellen én het feodale systeem aan te passen aan de geëvolueerde tijdsomstandigheden. Zij is slechts ten dele in dit opzet geslaagd. Een vérgaande afbouw van privileges en heerlijke rechten heeft zij niet kunnen verwezenlijken, omdat het leidinggevend establishment haar hierin niet heeft willen volgen. Eén decennium later zal met de Franse Revolutie in tienvoud worden gerealiseerd wat door de fysiocratie (en de Verlichting) als basisbeginselen was vooropgesteld. Daarom besluiten wij met de vraag : zou de Franse Omwenteling wel dezelfde hevigheid hebben gekend indien de vooropgestelde maatregelen van de fysiocratie door het beleid van Turgot en zijn opvolgers tot een gestadige afbouw van het feodale systeem had geleid ?

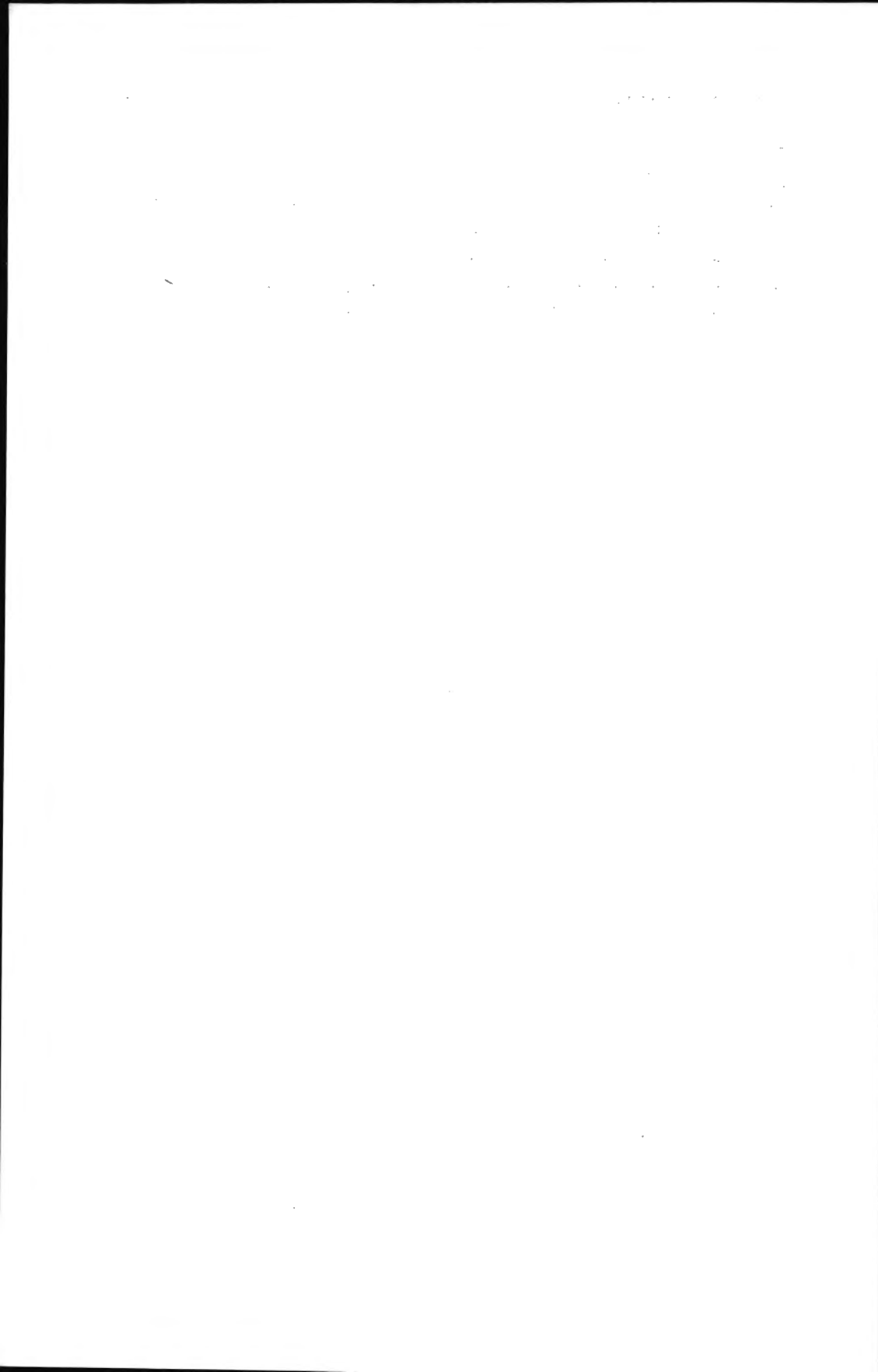
Summary : Physiocracy : Leading political and social-economic system of the XVIIIth Century in France.

In France the XVIIIth century was characterized by the Enlightenment as a philosophical phenomenon and Physiocracy as an expression of new economic thinking. But the Physiocrats were not merely a school of economic thought ; they were also a school of political action. Kings, princes and high public servants were among their pupils. The great French Revolution itself was influenced by their writings. And the force of their work is still not wholly spent. In order to appreciate the theory and significance of the Physiocracy it is necessary to take into account the circumstances of its time. Physiocracy is a doctrine which esteems that agriculture is of more importance than industry and commerce. In this article following subjects of the physiocratic doctrine are dealt with : the natural order, property and liberty ; the relations between the government and the individual citizen ; the theory of the produit net and the

(35) LE TROSNE G.F., *op. cit.*, blz. 183-184.

Tableau Economique of François Quesnay. The evaluation also includes the question about the expansion of Physiocracy. Indeed, it had many followers in several countries of Europe and was also the first real School of economic thinking. By its systematic approach, Physiocracy established the economy as a science. All the aspects of Physiocracy which have been mentioned above are intimately bound together and are in several aspects the economic precursor of the French Revolution.





Referendum in Andenne en Tessengerlo

Statistische interpretatie van de uitslagen.

door Alfons LAPORTE,

Wetenschappelijk medewerker aan het Sociologisch Onderzoeksinstituut
van de Katholieke Universiteit te Leuven.
Leraar aan de Sociale Hogeschool te Heverlee.

★

Een referendum is in de Belgische politiek eerder ongewoon maar toch niet helemaal afwezig. We denken hierbij aan de Koningskwestie. Negenentwintig jaar geleden, nl. op 12 maart 1950 werd er een nationaal referendum gehouden over de terugkeer van Leopold III als koning der Belgen.

Daarbij wensten 57,68 % van het kiezerskorps zijn terugkeer als koning, terwijl 42,32 % voor zijn troonsafstand was. Toch loste dit referendum de Koningskwestie niet op mede omdat de uitslagen regionaal verschillend lagen. Het aantal stemmers voor de terugkeer van Leopold III was in Vlaanderen 72 %, in Brussel 48 % en in Wallonië 42 % (1).

Naast dit referendum op nationaal vlak hebben we in België twee referendums van recente datum op gemeentelijk vlak : op 1 oktober 1978 in Andenne over de vestiging van een kerncentrale op het grondgebied van Ohey-Andenne en op 25 maart 1979 in Tessengerlo over de vestiging, dicht bij het centrum, van een vermoedelijk milieuvervuilend bedrijf. Verder is er in 1962 nog wel iets gelijkaardigs geweest in de Voerstreek. Er zijn ook nog de zogenaamde volksraadplegingen in een aantal gemeenten zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de fusies van gemeenten en het aanleggen van winkelstraten. Deze laatsten waren echter nogal partieel, niet goed voorbereid en nogal subjektief van karakter zodat men er ook weinig waarde aan kan toekennen (2). Ze zijn wat organisatie en opkomst betreft niet te vergelijken met de referendums in Andenne en Tessengerlo.

(1) Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Elsevier, 1964, blz. 421 e.v.

(2) Bijvoorbeeld bij de volksraadplegingen i.v.m. de fusies in een aantal gemeenten rond het vroegere Leuven was het deelnemingspercentage bedenkelijk laag : Kessel-Lo 43 %, Korbeek-Lo 25 %, Haasrode 56 %, Blanden 47 %, Oud-Heverlee 22 %, Linden 20 %. De deelneming bestond in het terugsturen van een ter beschikking gesteld formulier.

1. De gelijkenis tussen Andenne en Tessenderlo.

Men kan stellen dat het referendum in Andenne een unicum is in Wallonië net zoals dit in Tessenderlo een unicum is in Vlaanderen. In welke mate ze fungeren als precedent zal de toekomst moeten uitmaken. De gelijkenis tussen Andenne en Tessenderlo is quasi totaal.

Ten eerste hebben de referendums betrekking op eenzelfde problematiek. In beide gevallen gaat het om de vestiging van een bedrijf waarvan men vreest dat het milieuvervuilend zal zijn en de veiligheid van de omwonenden in gevaar kan brengen. Ten tweede gaat het in beide gevallen om een referendum op gemeentelijk vlak en bedroeg de stemgerechtigde leeftijd 18 jaar.

Ten derde was de organisatie quasi-officieel. Het referendum werd door de gemeente georganiseerd op een identieke wijze als bij officiële verkiezingen, d.w.z. op basis van de bijgewerkte kiezerslijsten, verdeeld in kiesbureau's, enz. Toch is er voor het referendum geen « officieel » of wettelijk interpretatiekader. De resultaten houden geen wettelijk verplichtende verbintenissen in. Ze hebben met andere woorden geen wettelijke waarde.

Kenmerkend is wel dat er geen stemplicht is. Men hoort wel eens zeggen dat alleen de stemplicht de Belgen nog naar het stemhokje drijft. Zonder stemplicht zouden er veel minder stemmen uitgebracht worden (3, 4). Dit geeft meteen een belangrijk punt aan om de waarde van deze referendums te beoordelen : de opkomst van de kiesgerechtigden voor deze referendums in vergelijking met de opkomst bij de wettelijk verplichte verkiezingen.

Ten vierde bestaat er een grote gelijkenis in resultaten. De opkomst lag in Andenne iets hoger dan in Tessenderlo. Het percentage « neen » stemmen t.o.v. de uitgebrachte stemmen lag echter in Tessenderlo iets

In Bertem waar het formulier afgehaald werd door het gemeentepersoneel bedroeg de deelname 84 %. Zie hierover : DEWACHTER W., « Doelstellingen en machtsmomenten in het stadsgewest Leuven », in *Res Publica*, 1976, n° 3/4, blz. 337-362.

(3) In een enquête, gehouden tussen 17 en 24 november 1978 bij 512 proefpersonen die representatief waren voor de Brusselse bevolking, antwoordde 45,7 % van de ondervraagden dat ze niet zouden gaan stemmen indien de stemming niet verplicht was. Bron : *La Libre Belgique*, 2 december 1978.

(4) In een representatieve enquête onder de Belgische bevolking in het voorjaar van 1978 werd gevraagd naar de stemintenties i.v.m. de Europese verkiezingen van 10 juni 1978. Op de vraag « Denkt u dat u zeker wel, of waarschijnlijk wel zult gaan stemmen, of gaat u waarschijnlijk niet, of zeker niet stemmen, zelfs indien het stemmen niet verplicht zou zijn ? » antwoordden er 60 % waarschijnlijk wel of zeker wel ; 27 % waarschijnlijk niet of zeker niet en 13 % gaf geen antwoord of wist het nog niet. Bron : Commissie van de Europese Gemeenschap. *Eurobarometer*, n° 9, juli 1978, blz. 43-50.

hoger. Het percentage « neen » stemmen t.o.v. alle kiesgerechtigden was in beide gevallen gelijk : $\pm 64\%$ (zie tabel I en II).

TABEL I
Globale uitslagen van het referendum in Andenne

	<i>Abs. aantal</i>	<i>In percent van het aantal kiesgerechtigden</i>	<i>In percent van het aantal uitgebrachte stemmen</i>	<i>In percent van het aantal ja + neen stemmen</i>
Totaal aantal kiesgerechtigden.	18.745	(100,0)		
Niet-stemmers	4.486	23,9		
Totaal uitgebrachte stemmen .	14.259	76,1	(100,0)	
Blanco	53			
Ongeldig	261			
Onthouding	365			
Subtotaal	679	3,6	4,8	
Neen	12.089	64,5	84,8	89,0
Ja	1.491	8,0	10,5	11,0
Subtotaal	13.580			(100,0)

TABEL II
Globale uitslagen van het referendum in Tessenderlo

	<i>Abs. aantal</i>	<i>In percent van het aantal kiesgerechtigden</i>	<i>In percent van het aantal uitgebrachte stemmen</i>	<i>In percent van het aantal ja + neen stemmen</i>
Totaal aantal kiesgerechtigden.	9.177	(100,0)		
Niet-stemmers	2.793	30,4		
Totaal uitgebrachte stemmen .	6.384	69,6	(100,0)	
Blanco	47			
Ongeldig	56			
Subtotaal	103	1,1	1,6	
Neen	5.866	63,9	91,9	93,4
Ja	415	4,5	6,5	6,6
Subtotaal	6.281			(100,0)

2. Interpretaties van de resultaten.

De drie percentages achter de neen-stemmen in de tabellen I en II wijzen er reeds op dat men de resultaten op diverse manieren kan interpreteren. De mogelijkheid daartoe wordt geschapen door het ontbreken van een wettelijk interpretatiekader.

Dat sommigen bij de interpretatie van de resultaten zich een behoorlijke vrijheid verlenen blijkt duidelijk uit de krantencommentaren n.a.v. het referendum in Andenne. Naast kranten die de hoge opkomst en het massaal « neen » stemmen onderlijnen zijn er andere die beklemtonen dat er toch maar 63 % (5) neen-stemmers waren. Bepaalde kranten suggererden dat het ondemokratisch zou zijn wanneer men bij beslissingen met een dergelijk referendum rekening hield (6).

Onderstaande citaten zijn uitingen hiervan :

« En fait, et en tenant compte des abstentions, 63 % du corps électoral d'Andenne ont répondu négativement. C'est un chiffre mais on constatera qu'un pourcentage identique contre la reprise du travail dans le secteur pétrolier a été jugé réglementairement insuffisant pour poursuivre le conflit. Faut-il ajouter que le référendum, a fortiori quand il est local, est une formule dont la qualité démocratique est fort discutable ? » (7)

« Quelque 63 % d'Andennais se sont donc exprimés négativement sur l'opportunité d'installer une centrale électrique nucléaire sur le territoire qui les environne. Pareille consultation libre ne va pas sans susciter quelques réflexions. Ainsi, eut-il été fort utile de connaître les motivations profondes de cette majorité : opposition au nucléaire « at home » ou à quelque endroit que ce soit dans le pays...

» Dans cette optique, l'avis contraire ou l'abstention de 37 % d'électeurs est étonnant (en dépit des explications valables qu'on lui donne) autant que non loin de là, à Ohey, la majorité s'est exprimée contre TOUTE centrale, quelle qu'elle soit !

» On le voit, la confusion ne manque pas dans cette affaire, d'autant que d'aucuns croient voir légitimement dans les résultats de ces consultations à caractère communal une tendance dont il faudrait tenir compte sur le terrain global de la stratégie énergétique » (8).

Bij officiële verkiezingen zijn dergelijke interpretaties minder relevant. Alleen het aantal stemmen dat een partij haalt op het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen is van belang. Het aantal afwezig, het aantal blanco en de ongeldige stemmen ontlokken hoogstens een aantal opmerkingen maar spelen verder geen enkele rol bij de verdeling van de mandaten.

(5) Men komt aan 63 % door het % neen-stemmen t.o.v. het aantal stemgerechtigden in Andenne zonder Ohey te nemen en naar beneden af te ronden.

(6) De krantencommentaren n.a.v. het referendum in Tessengerlo, zijn meer gelijklopend : men beklemtoont de hoge opkomst en het groot aantal neen-stemmen.

(7) Citaat uit *La Libre Belgique*, 3 oktober 1978.

(8) Citaat uit *Le Peuple*, 3 oktober 1978 (Get. J.L. LHOEST).

Bij de referendums in Andenne en Tessenderlo is de situatie duidelijk ingewikkelder. Wanneer sommigen het aantal neen-stemmen eerder (of zelfs uitsluitend) projekteren tegenover het aantal kiesgerechtigden en niet tegenover het aantal geldig uitgebrachte stemmen dan steekt daar een bepaalde redenering achter. Die redenering wordt door de situatie mogelijk gemaakt. Ze is deels logisch maar behoeft toch een aantal kritische kanttekeningen.

Het betreft een redenering die bij een referendum zoals in Andenne en Tessenderlo mogelijk is. Dat is niet zo bij gemeenteraads- en parlementsverkiezingen omdat er daar wel een wettelijk interpretatiekader is. Daar zijn er verschillende partijen die elkaar bekonkurreren. Een partij moet positief stemmen achter zich krijgen indien ze mandaten in de wacht wil slepen. Daarvoor is niet voldoende dat een concurrerende partij weinig stemmen haalt. In de betrokken referendums ligt het anders : er zijn maar twee mogelijkheden : « ja en neen » (9).

Gezien het initiatief uitgaat van de « neen-partij » kan het een taktiek zijn van de « ja-partij » om ervoor te zorgen dat men alle niet neen-stemmen als ja-stemmen of niet uitgesproken ja-stemmen kan interpreteren.

Dit heeft zijn voordelen :

- Men moet zich niet uitdrukkelijk op een (extreem) ja-standpunt stellen. Men kan neutraliteit of onthouding adviseren en daarmee kwetst men niemand. Konkreet : men hoeft niet te zeggen dat de nieuwe vestiging veilig en niet vervuilend is. Men kan daarentegen de kiezers adviseren deze « zeer complexe zaak » aan de « deskundigen » over te laten.
- Men poogt op die manier degenen die zich niet uitspreken (de zwijgende groep) in het eigen kamp in te lijven. (Nietstemmen = zwijgen = goedkeuren = ja).
- Degenen die ook anders niet komen stemmen kan men meteen als niet neen-stemmers en dus als verdeckte ja-stemmers interpreteren.

M.a.w. er is een initiatief van de « neen-partij » en deze moet zich warmaken. Ontbreekt de interesse bij de bevolking om deel te nemen aan de stemming, dan maken de initiatiefnemers hun verzet niet waar in de ogen van de overheid en van de toekomstige publieke opinie. Zo voerde in Andenne de elektriciteitsmaatschappij « Intercom » enerzijds een campagne waarin het belang van de kerncentrale beklemtoond werd.

(9) Afgezien van de « onthouding » in Andenne.

Zij zette anderzijds de kiezers aan zich te onthouden. Talrijke getuigen bevestigden dat in Tessenderlo precies dezelfde tactiek gevolgd werd door de burgemeester en anderen, die de vestiging genegen waren.

Op die manier wordt de verwarring groot en kan men des te meer stellen dat een niet-neen-stem een ja-stem is. Een onthouding of afwezigheid kan dan uit de gevolgde tactiek immers opgevat worden als een navolging van hun advies. Er bestaat geen middel meer om het onderscheid te maken tussen een dergelijke onthouding of afwezigheid en de afwezigheid van hen die toch niet zouden komen stemmen waarover die stemming ook zou mogen gaan.

Het is niet de bedoeling deze tactiek te beoordelen. Wel wordt getracht de uitslag van het referendum zo korrekt mogelijk te interpreteren. In dat licht zijn er wel een paar kritische kanttekeningen te maken bij bovenstaande interpretatie. Elke verkiezing heeft zijn afwezig en dit zelfs in een systeem waar stemplicht geldt. Het is dan ook logisch dat een referendum een aantal afwezigen telt. Bij de beoordeling van de uitslag moet zeker rekening worden gehouden met de algemene omstandigheden waarin het referendum plaats vond. De omstandigheden zijn immers niet identiek met deze die gelden bij gemeenteraads- en parlamentsverkiezingen.

Volgende vragen zijn bij de beoordeling van belang. Hoe groot is de opkomst en hoe moet die geïnterpreteerd worden? Ten overstaan van welke groep gaat men het percentage neen-stemmers berekenen? Met onderstaand schema pogen we deze vragen te beantwoorden.

3. Algemeen schema.

- (a) Het officieel aantal kiesgerechtigden : het aantal personen op de kiezerslijst.
- (b) Het aantal sterfgevallen en het aantal verhuizingen naar een andere gemeente tussen de laatste herziening van de kiezerslijst en de stemming.
- (c) = (a) — (b) Het reëel aantal kiesgerechtigden op de dag van de stemming.
- (d) Het aantal afwezigen bij wettelijk verplichte verkiezingen.
- (e) = (c) — (d) Het aantal uitgebrachte stemmen bij verkiezingen met stemplicht.
- (f) Het aantal blanco en ongeldige stemmen bij verkiezingen met stemplicht.
- (g) = (e) — (f) Het aantal geldige stemmen bij verkiezingen met stemplicht.

- (h) Uitgebrachte stemmen bij het referendum (zonder stemplicht).
- (i) Blanco en ongeldige stemmen bij het referendum.
- (j) = (h) — (i) Geldige stemmen bij het referendum.
- (k) Neen-stemmen en ja-stemmen bij het referendum.

In § 5 zal aan de hand van dit schema de uitslag van het referendum in Tessenderlo geanalyseerd worden. Vooreerst nog een korte evaluatie van de factoren die het absenteïsme bij verkiezingen beïnvloeden.

4. Factoren die invloed hebben op de graad van absenteïsme bij verkiezingen.

Milbrath vernoemt acht factoren die tot absenteïsme zouden leiden in een parlementair regime (10).

De graad van absenteïsme is hoog wanneer :

- a) de alternatieven m.b.t. de « issues » onduidelijk of onaantrekkelijk zijn,
- b) er weinig verschil wordt waargenomen tussen de partijen,
- c) de kiezer de verkiezing als onbelangrijk ervaart,
- d) de kiezer meent dat zijn stem weinig invloed heeft omdat voor hem de overwinning van een bepaalde partij zeker is,
- e) de propaganda en het persoonlijk contact van de kiezer met de militanten beperkt is,
- f) er geen stemplicht is,
- g) de kiesomschrijving socio-ekonomisch homogeen is,
- h) de kiezer besluitloos is als gevolg van « cross pressures » uitgaande van meerdere groepen die hem in diverse richtingen duwen.

Met betrekking tot Tessenderlo kunnen we volgende opmerkingen maken :

ad a) Over de mate waarin de alternatieven (on)aantrekkelijk waren voor de bevolking van Tessenderlo kan geen uitspraak gedaan worden. Wel waren de alternatieven vrij duidelijk. Na een langdurige informatie- en verkiezingscampagne werden er aan de bevolking bij het referendum slechts 2 alternatieven voorgelegd : « ja » of « neen » aan de vestiging van de Philips Petroleum.

ad *b*) Aangezien het referendum slechts op één enkel thema betrekking had en er daarbij maar twee mogelijkheden waren kon het verschil tussen de partijen niet duidelijker zijn.

ad *c*) en *d*) Het is niet uit te maken in welke mate beide factoren speelden in Tessenderlo op het ogenblik van de kiesverrichtingen.

ad *e*) Naar aanleiding van de discussie rond de vestiging van Philips Petroleum werd BELT (Beter Leefmilieu Tessenderlo) opgericht. Belt fungeerde als « neen-partij » maar was in wezen geen « politieke partij ». De binding met bij de bevolking levende socio-kulturele organisaties was ook aanzienlijk (11). Het persoonlijk contact van de « partij » met het publiek kan dus zeer groot genoemd worden. Het kwam ook tot uiting in de propaganda waar niet alleen van pamfletten gebruik werd gemaakt maar ook van veel persoonlijke kontakten naast vergaderingen, debatten, perskonferenties, radiowagens en een betoging.

ad *f*) In Tessenderlo (zoals in Andenne) was er geen stemplicht.

ad *g*) Over de invloed van deze faktor in Tessenderlo kan geen oordeel geveld worden.

ad *b*) Of « cross pressures » aanleiding hebben gegeven tot besluiteloosheid bij de kiezer en verder tot het wegblijven bij de stemming kunnen we moeilijk beoordelen. Wel moeten « cross pressures » gespeeld hebben. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1976 behaalde de CVP in Tessenderlo 50,2 % van de geldig uitgebrachte stemmen en 12 van 21 zetels (zie tabel III). Momenteel wordt de meerderheid gevormd door 8 CVP gemandateerden en 3 BSP gemandateerden. De 8 CVP gemandateerden met de burgemeester vooraan waren voor de vestiging van Philips Petroleum. De oppositie samen met de BSP tegen (12). Bij heel wat kiezers, zo laat zich veronderstellen, zal de loyaleiteit tegenover de burgemeester in konflikt gekomen zijn met de sympathie voor Belt (13).

Ten aanzien van de acht factoren, door Milbrath vermeld, kunnen we besluiten dat er

- drie (a, b en e) sterk bevorderend waren voor een hoge opkomst,
- over de invloed in Tessenderlo van drie andere (c, d en g) moeilijk een uitspraak kan gedaan worden,

(11) Een indicatie hiervoor is dat in het naburige Deurne, deelgemeente van Diest, de plaatselijke afdelingen van twee katholieke organisaties (KWB en Landelijke Gilde Boerenbond) op eigen houtje een volksraadpleging organiseerden in Deurne.

(12) Dit blijkt o.m. uit de geschreven propaganda « CVP informatie Tessenderlo », 2^{de} jaargang, 1979, n^o 1 (16 blz.) was volledig gewijd aan Philips Petroleum en het referendum van 25 maart.

(13) In Andenne lag de situatie anders : burgemeester en meerderheid waren tegen de vesting van een kerncentrale in Ohéy-Andenne.

- één faktor (h) is die vermoedelijk het absenteïsme in de hand werkte,
- één faktor (f) is die in sterke mate het absenteïsme in de hand werkte.

Bij deze acht factoren zouden er nog drie andere kunnen gevoegd worden. In vergelijking met de officiële wettelijk verplichte verkiezingen in ons land, zijn deze specifiek voor het referendum te Tessenderlo. Twee daarvan werken het absenteïsme in de hand en één stimuleert een hoge opkomst.

i) De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen was bij het referendum in Tessenderlo (in tegenstelling tot Andenne) afwezig. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in oktober 1976 zijn er in Tessenderlo 141 stemmen bij volmacht uitgebracht. (Zie tabel III). Dit is 1,6 % van de kiesgerechtigden en 1,7 % van de uitgebrachte stemmen.

TABEL III

Resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen in Tessenderlo (10 oktober 1976)

	Aantallen		Zetel- verdeling	Percent op de uitgebrachte stemmen (a)	Percent op de kies- gerechtigden (a)
	(a)	(b)			
CVP	4.046	4.046	12		
Volksbelangen (VU)	1.633	1.633	4		
BSP	1.387	1.389	3		
PVV	1.000	1.000	2		
Totaal	8.066	8.068			
Blanco + ongeldig	348	333		4,14	3,95
Uitgebrachte Stemmen waarvan bij volmacht (141)	8.414	8.401			
Afwezigen	401				4,55
Aantal kiesgerechtigden	8.815				

(a) Deze cijfers werden meegedeeld door een ambtenaar van het provinciebestuur van Limburg. De verdeling van de geldig uitgebrachte stemmen over de partijen werd bevestigd door een gemeenteambtenaar van Tessenderlo. Over het aantal uitgebrachte stemmen, blanco- en ongeldige stemmen en het aantal kiesgerechtigden kon deze laatste niets zeggen.

(b) Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken, Gemeenteraadsverkiezingen, 10 oktober 1976, Officiële resultaten.

In de tekst worden de (a)-cijfers gebruikt. De afwijkingen met de (b)-cijfers zijn trouwens niet groot.

j) De stemming in Tessenderlo was geheim. Toch beweerden verschillende personen dat sommige voorstanders van de vestiging aan de bevolking suggereerden dat men zou weten wie was komen stemmen en wat men stemde. Tevens deed het gerucht de ronde dat de (naam- en

adresvermeldende) oproepingsbrieven waarop de referendumvraag was vermeld als stembrieven zouden dienen. Het is niet uit te maken in welke mate men inderdaad de geheimhouding in vraag heeft gesteld en daardoor druk uitgeoefend heeft en/of willen uitoefenen heeft op de kiezers. We kunnen alleen vaststellen dat er inderdaad dergelijke « geruchten » waren. Een indicatie daarvoor is dat de « neen-partij » in pamfletten e.a. propaganda zich verplicht voelde herhaaldelijk en uitvoerig de geheimhouding te beklemtonen.

Een dergelijke situatie kan ertoe aanleiding geven dat een aantal personen vanuit een vrees omwille van een (al of niet) vermeende druk, het zekere voor het onzekere kozen en dus van de stemming wegbleven.

k) Een bevorderende faktor voor de opkomst is zeker het lokale karakter van het referendum en daarmee samenhangend het lokale karakter van het thema : de vestiging van een chemisch bedrijf dicht bij het centrum en dicht bij twee andere chemische bedrijven, die in 't verleden ook reeds voor milieuhinder gezorgd hebben (14).

5. Interpretatie van de opkomst en het percentage neen-stemmen in Tessenderlo.

De bedoeling van deze paragraaf is aan de hand van het voorgaande de opkomst bij het referendum en het percentage neen-stemmen zo zuiver mogelijk te interpreteren (15).

a) Stel het aantal ingeschrevenen op de kiezerslijst (9.177 — zie tabel II) gelijk aan 100.

b) Het aantal sterfgevallen en het aantal verhuizingen naar een andere gemeente tussen de laatste herziening van de kiezerslijst en de stemming is des te groter naarmate de tijd tussen de opstelling van de kiezerslijst en de stemming groter is. De Winter stelt dat dit probleem zich nog nauwelijks voordoet bij de verkiezingen vanaf 1977 om reden van het gebruik van de nieuwe methode tot opstelling van de kiezerslijsten (16).

(14) Daags na het referendum viel er in Tessenderlo een « bruine vlekken regen », die schade veroorzaakte aan wasgoed, auto's, deuren, ramen, enz. Deze neerslag was het gevolg van een lozing (na een storing) in een van deze chemische bedrijven. Zie hiervoor o.a. *De standaard*, 27 maart 1979.

(15) Er wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de factoren f , i , en k . De invloeden van de factoren a , b , e , h en j zijn niet in cijfers te schatten. Gezien de invloeden van a en b tegengesteld zijn aan de invloeden van h en j zullen zij elkaar ten dele opheffen.

(16) DE WINTER L., Officiële en reële omvang van het absenteïsme bij de naoorlogse parlementsverkiezingen. In : *Res Publica*, 1978, n° 4, blz. 691.

Het aantal overleden kiezers in de tijdspanne tussen de opstelling van de kiezerslijst en de verkiezingen van 1977 bedroeg slechts 0,18 % (17).

Aangezien de kiezerslijst specifiek voor het referendum werd aangepast (18) kon aangenomen worden dat het aantal overlidens zowel als het aantal emigraties zeer klein was.

c) Het reëel aantal kiesgerechtigden : $100 - 0,2 = 99,8$.

d) Zelfs bij wettelijk verplichte verkiezingen zijn er een aantal afwezigen. Bij een referendum zonder stemplicht mag men verwachten dat er minimaal evenveel afwezigen zijn. De redenering in § 2 interpreteert het aantal niet-stemmers als ja- of verborgen ja-stemmers. Van de hier besproken categorie kan men echter moeilijk zeggen dat ze zich stilzwijgend aansluit bij de ja-stemmers. Men zou kunnen zeggen dat ze niet opdagen, ongeacht het thema van de stemming.

Hoe groot is deze categorie nu ?

Volgens De Winter ligt het reëel aantal afwezigen bij de parlementsverkiezingen in België rond de 5 %, nl. tussen 4,5 % en 5,4 % in de periode 1958-1977 (19).

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 in Tessenderlo bedroeg het aantal afwezigen 4,55 % van het aantal ingeschreven kiezers (zie tabel III). Een gemeenteambtenaar bevestigde dat de herziening van de kiezerslijst dateerde van 1 mei 1976. Er lag dus een periode van 23 weken tussen deze herziening en de gemeenteraadsverkiezing. Een schatting van het aantal overleden kiesgerechtigden in die tijdspanne bedraagt 0,7 % (20).

Het aantal reëel afwezigen zou dan 3,8 % (= 4,5 % — 0,7 %) zijn. Gezien het lokale karakter van het referendum lijkt dit laatste cijfer de beste basis te zijn voor de schatting van het reëel aantal afwezigen bij een referendum in de veronderstelling van stemplicht. Aangezien het stemmen bij volmacht niet toegelaten was bij het referendum en bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 wel, moeten ook deze stemmen in rekening gebracht worden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 bedroeg dit 1,6 % van het aantal ingeschreven kiezers (zie tabel III).

(17) DE WINTER L., *a.w.*, blz. 689 : tabel II, kolom 9 t.o.v. kolom 2.

(18) Dit werd ons bevestigd door een gemeenteambtenaar.

(19) DE WINTER L., *a.w.*, blz. 689, tabel II, kolom 12.

(20) Deze schatting is gebaseerd op de cijfers van DE WINTER L., *a.w.*, blz. 689, als volgt : $\frac{11.641}{6.316.662} \times \frac{23}{6} \times 100$. Dit veronderstelt een gelijke toerekeningsfaktor als

in de periode van de parlementsverkiezingen in 1977 en een gelijke toerekeningsfaktor in Tessenderlo in vergelijking met geheel België. Meer gesofisticeerde schattingen zouden weinig afwijken van de aldus bekomen schatting.

e) Het aantal aanwezigen in de veronderstelling van stemplicht :
 $99,8 - (3,8 + 1,6) = 94,4$.

f) Bij wettelijk verplichte verkiezingen zijn er een aantal blanco en ongeldige stemmen. Men kan veronderstellen dat deze ten dele te wijten zijn aan de stemplicht, d.w.z. dat de kiezers die blanco of ongeldig stemmen bij afwezigheid van stemplicht helemaal niet zouden stemmen. Ten dele zijn de blanco en ongeldige stemmen aan andere factoren te wijten. Anderzijds zou bij de afwezigheid van stemplicht ook een aantal geldig-stemmers wegblijven. Het lijkt daarom interessant het aantal blanco en ongeldige stemmen te beschouwen als een (ruwe) schatting van het aantal bijkomende verzakingen bij het vervallen van de stemplicht (21).

Hoe groot is het aantal blanco en ongeldige stemmen ?

Bij de parlementsverkiezingen van 17 december 1978 bedroeg dit voor kamer en senaat in kanton Beringen resp. 9,8 % en 13,9 % van de uitgebrachte stemmen (22).

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in Tessenderlo van 10 oktober 1976 bedroeg het 4,1 % van de uitgebrachte stemmen of 3,95 % van de kiesgerechtigden (zie tabel III).

Gezien het lokale karakter van het referendum is dit laatste cijfer weer het meest bruikbaar. Wel slaat dit cijfer op 1976. Of dit sindsdien veranderd is, is niet uit te maken. Op nationaal vlak is het aantal blanco en ongeldige stemmers tussen de twee laatste verkiezingen wel toegenomen (23).

De marges van een schatting van het aantal blanco en ongeldige stemmen bij een referendum in de veronderstelling van stemplicht kunnen zeer ruim gesteld worden. Aan de voorzichtige kant gehouden kan het op 3,95 % (of afgerond 4 %) gesteld worden.

g) Geldig uitgebrachte stemmen in de veronderstelling van stemplicht :
 $94,4 - 4 = 90,4$.

Het resultaat van het referendum van Tessenderlo kunnen we aflezen van figuur 1.

(21) Dit is een eerder subjektieve schatting. Ze ligt waarschijnlijk aan de lage kant.

(22) Bron : — Ministerie van Binnenlandse Zaken, Parlementsverkiezingen, Kamer, Resultaten van 17 december 1978 (officiële resultaten).

— Ministerie van Binnenlandse Zaken, Parlementsverkiezingen, Senaat, Resultaten van 17 december (officiële resultaten).

(23) Voor België lag het % blanco en ongeldige stemmen in de parlementsverkiezingen van 1978 1,2 % hoger dan bij de verkiezingen van 1977.

Het % neen-stemmen is nu op verschillende manieren te berekenen :

- minimaal, d.w.z. ten opzichte van alle stemgerechtigden : 63,9 % ;
- maximaal, d.w.z. ten opzichte van ja + neen stemmers : 93,4 % ;
- ten opzichte van de uitgebrachte stemmen : 91,9 %.

Verder kan het % neen-stemmen berekend worden t.a.v. de uitgebrachte stemmen vermeerderd met een kleiner of groter gedeelte van

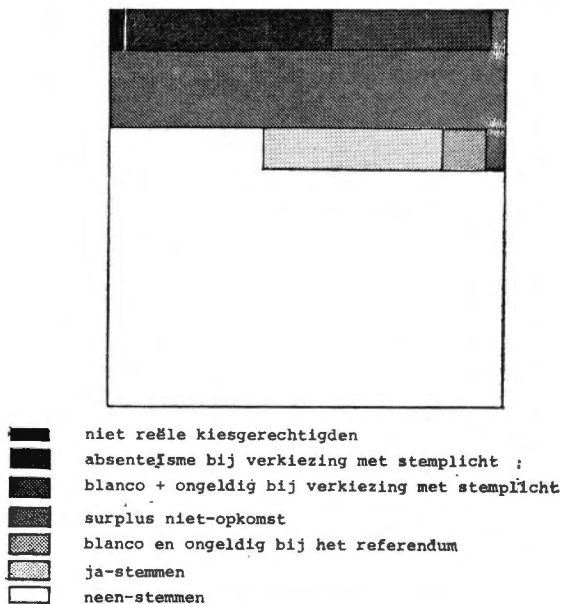


FIG. 1. — Resultaten van het referendum in Tessengerlo.

niet-opkomst. Uitgaande van de redenering die een niet neen-stem als een (verdekte) ja-stem opvat, mag men deze redenering toch niet op het geheel van het afwezige kiezerskorps toegepast worden.

Volgens de schattingen die hier gemaakt zijn kunnen we op minimaal 10 % van de kiesgerechtigden deze redenering niet toepassen. Wanneer er toch ingestemd wordt met deze redenering dan zouden er nog minimaal $63,9 \% \times (100 : 90,4) = 70,7 \%$ neen-stemmers zijn. Bij andere schattingen zal dat % waarschijnlijk hoger liggen. Bovendien hoeft men hoegenaamd niet uit te gaan van deze redenering.

6. Tessenderlo : de resultaten per wijk.

Tessenderlo kan verdeeld worden in vijf wijken : Centrum, Hulst, Engsbbergen, Schoot en Berg. Rekening houdend met de voorgenomen geografische inplanting van Philips Petroleum dicht bij het centrum en met de overheersende windrichting liggen de wijken Hulst, Centrum en Berg het meest ongunstig bij een eventuele milieuvervuiling. Dit kan tot de veronderstelling leiden dat in deze wijken enerzijds de opkomst en anderzijds het percentage neen-stemmen hoger zal zijn.

TABEL IV
Resultaten van het referendum in Tessenderlo per wijk

	Centrum	Hulst	Engsbbergen	Schoot	Berg
Neen	2.605	1.423	704	620	514
Ja	197	71	48	52	47
Neen + ja	2.802	1.494	752	672	561
Blanco	10	14	13	12	7
Ongeldig	15	11	5	7	9
Uitgebrachte stemmen	2.827	1.519	770	691	577
Totaal aantal kiesgerechtigden	4.262	2.009	1.116	1.036	754
Opkomst percent (a)	66,3	75,6	69,0	66,7	76,5
Percent neen-stemmen (b)	93,0	95,2	93,6	92,3	91,6
Percent neen-stemmen (c)	61,2	70,8	63,1	59,8	68,2

(a) Percent van de uitgebrachte stemmen t.a.v. het totaal aantal kiesgerechtigden.

(b) Percent neen-stemmen t.a.v. het aantal neen + ja stemmen.

(c) Percent neen-stemmen t.a.v. het totaal aantal kiesgerechtigden.

De resultaten per wijk worden gegeven in tabel IV. Daaruit blijkt dat de opkomst van de kiesgerechtigden het hoogst was in de wijken Hulst en Berg ; dat het percentage neen-stemmen t.a.v. de geldig uitgebrachte stemmen het hoogst was in Hulst en het laagst in Berg ; dat het percentage neen-stemmen t.a.v. alle stemgerechtigden het hoogst was in Hulst, gevolgd door Berg en het laagst in Schoot.

De algemene indruk is wel dat de onderlinge verschillen niet zo groot zijn, zodat de vraag wordt gesteld naar de significantie van deze verschillen. Die significantie kan beoordeeld worden via statistische technieken (24).

(24) Strikt genomen kunnen in deze situatie geen inductieve statistische technieken aangewend worden omdat het strikt genomen geen toevallige steekproefresultaten zijn. Dit neemt niet weg dat dezelfde stochastische technieken kunnen gebruikt worden om uit te maken of de verschillen tussen de wijken door toevalsfactoren kunnen verklaard worden of steunen op systematische verschillen tussen de wijken.

Indien de resultaten per wijk opgevat worden als steekproefresultaten kan de volgende nulhypothese getoetst worden : er zijn geen verschillen tussen de resultaten per wijk, m.a.w. de resultaten per wijk zijn steekproefresultaten uit eenzelfde populatie.

Vanuit het resultaat uit elke wijk kan dan het interval geschat worden waarbinnen de hypothetische populatiewaarde zich bevindt. Wanneer deze intervallen elkaar overlappen is er geen reden om de nulhypothese te verwerpen, m.a.w. de resultaten per wijk zijn dan niet significant verschillend. Wanneer de intervallen niet overlappen kan de nulhypothese met een bepaalde waarschijnlijkheid verworpen worden, m.a.w. de resultaten per wijk verschillen significant van elkaar.

De intervallen worden met de volgende formule berekend :

$$p_i - k \sqrt{\frac{p_i (1 - p_i)}{n_i}} \leq p \leq p_i + k \sqrt{\frac{p_i (1 - p_i)}{n_i}}$$

waarbij : P : proportie in de hypothetische populatie

p_i : waargenomen proportie in wijk i

n_i : aantal betrokken elementen in wijk i

k : een faktor die 1,96 is voor een waarschijnlijkheid van 95 %
en 2,575 voor een waarschijnlijkheid van 99 %.

De resultaten van deze berekening worden voorgesteld in figuur 2. Indien de lijnen van 2 wijken elkaar overlappen is er geen statistisch significant verschil in uitkomst. Overlappen zij elkaar niet, dan zijn de resultaten van de desbetreffende wijken significant verschillend. Uit deze resultaten blijkt dat met een waarschijnlijkheid van 95 % het opkomstpercentage in Hulst en Berg hoger ligt dan in de wijken Centrum, Engsbergen en Schoot. Bij het percentage neen-stemmen t.a.v. de geldig uitgebrachte stemmen is bij een waarschijnlijkheid van 95 % alleen het verschil tussen Hulst en het Centrum significant.

Bij 95 % waarschijnlijkheid ligt het percentage neen-stemmen t.a.v. het aantal kiesgerechtigden in Hulst significant hoger dan in Centrum, Schoot en Engsbergen en in Berg significant hoger dan in Centrum en Schoot.

De hoger genoemde veronderstelling, die inhoudt dat het opkomstpercentage en het percentage neen-stemmen in Centrum, Hulst en Berg hoger zou liggen dan in Engsbergen en Schoot, gaat grotendeels op voor Hulst en Berg maar niet voor het Centrum. De reden daarvoor is niet met zekerheid aan te geven. Misschien is die te zoeken bij een afwijkende socio-professionele samenstelling van de bevolking in het Centrum (o.m. meer zelfstandigen) in vergelijking met de andere wijken.

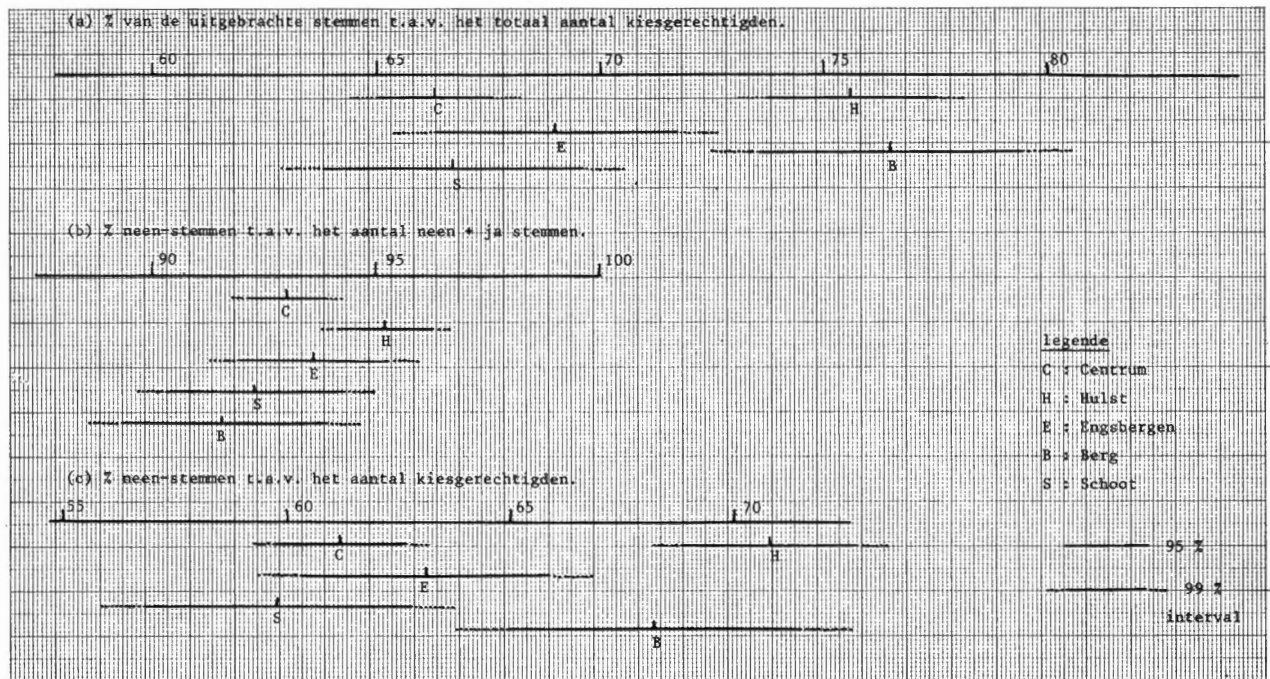


FIG. 2. — De 95 % en 99 % schattingsintervallen voor het opkomst percentage (a) en het percentage neen-stemmen (b) en (c) bij de wijkresultaten van het referendum in Tessenderlo.

Besluit.

De referendums in Andenne en Tessenderlo zijn unicums voor respectievelijk Wallonië en Vlaanderen. In welke mate zij als precedenten zullen fungeren zal de toekomst moeten uitmaken. De uitslagen lopen opvallend parallel.

De opkomst mag, gezien het ontbreken van de stemplicht, als bevredigend hoog aanzien worden.

De uitgebrachte stemmen waren hoofdzakelijk neen-stemmen.

In Andenne lag de opkomst iets hoger dan te Tessenderlo. In Tessenderlo waren er echter relatief meer neen-stemmen zodat het percentage neen-stemmen t.a.v. alle kiesgerechtigden opvallend gelijk was.

Summary : Referenda on the settlement of environmentally harmful industries in two Belgian municipalities. Statistical interpretation of the results.

A referendum was held on October 1st, 1978 at Andenne, a municipality in the French-speaking part of Belgium, on the settlement of a nuclear plant. A referendum on the settlement of an ecologically noxious industry was held at Tessenderlo, a municipality in the Dutch-speaking part of Belgium, on March 25th, 1979. These referenda are unique in their kind in Belgium. They show a very large similarity both in their set-up and their results. The turn-out can be considered satisfying high, especially since compulsory voting could not be imposed. The votes cast were mainly nays.



RES PUBLICA

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

Uitgegeven door het — Publié par le — Published by the
Politologisch Instituut

Hoofdredacteur — Rédacteur en chef — Editor
Wilfried DEWACHTER

Redactieadres — Adresse de la rédaction — Address of the editor
Van Evenstraat 2B, Leuven B-3000

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 manuscripte worden niet teruggegeven.

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

Het is toegelaten de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

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.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous pays.

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA

Sales conditions and annual subscription for the journal RES PUBLICA

1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros) —	1979
Annual subscription (4 issues).	F.B. - B.F.
België - Belgique : persoon - personne - person	700
instelling - institution	1.500
student - étudiant	400
Andere landen - Autres pays - Other countries :	
persoon - personne - person	700
Instellingen - Institution	1.500
2. Verkoop per nummer - Vente au numéro - Number sale	300
3. Bundel per jaar vanaf 1959 tot 1975 - Collection par année de 1959 à 1975 - Set per year of 1959 through 1975	
België - Belgique	500
Andere landen - Autres pays - Other countries	700
4. Volledige verzameling van 1959 tot 1975 inbegrepen ; België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F. Collection complète de 1959 à 1975 inclus ; Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 FB. Full set of 1959 through 1975 : Belgium : 7.000 B.F. - Other countries : 8.000 B.F.	

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT — SEAT OF THE INSTITUTE

Politologisch Instituut - Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel - P.C.R. - C.C.P. 000-0053374-24

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

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale

Wettelijk depot — Dépôt légal : D/R.P. 1979/3/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique — Printed in Belgium