RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

SOMMAIRE - INHOUD

VOLUME XV - BUNDEL XV - 1973 - N. 2

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

---

PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT : WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :

Attaché de recherches - Navorser :

W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

J. BEAUFAYS, J. GALLANT, F. LACHAERT, H. OFFERMANN, J. PUISSANT, J. VAN HILLE.

Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :

Mme M. SCOHY-GOETHALS.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Elysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique). Tél. : 48.34.38 - 47.89.94. C.C.P. no 533.74 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 48.34.38 - 47.89.94 P.C.R. nr 533.74.

*

Bibliographie Boekbespreking.

Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

Elk werk in verband met de wetenschap der politiek waarvan twee exemplaren aan het Secretariaat-generaal van het Instituut worden gezonden, zal besproken worden.

*

Anciens Membres du Conseil d'administration

Date de nomination	*Fin de mandat (décès ou démission)*
18 avril 1951	
Buttgenbach André	13 octobre 1954
Dehousse Fernand	13 octobre 1954
De Visscher Paul	décembre 1963
Dhondt Jean (†)	13 octobre 1954
Ganshof van der Meersch Walter	décembre 1963
Goormaghtigh John	18 janvier 1957
Leclercq Jacques (†)	18 janvier 1957
Smets Georges (†)	8 février 1961
20 octobre 1951	
Clémens René	13 octobre 1954
Frédéricq Louis	13 octobre 1954
13 octobre 1954	
Haesaert J.-P.	14 juin 1965
Talloen Lucienne	5 décembre 1956
13 octobre 1956	
Van Houtte Jean	17 janvier 1973
18 janvier 1957	
Doucy Arthur	30 septembre 1959
Duvieusart Jean	24 février 1971
Wigny Pierre	17 janvier 1973
16 décembre 1959	
Declerck Richard	17 janvier 1973
12 décembre 1962	
Janne Henri	10 juin 1970
Spaak Paul-Henri (†)	1972
9 septembre 1964	
Crabbe Victor	21 janvier 1970
21 janvier 1970	
Buch Henri (†)	1972

L'Eglise catholique et la vie politique en Belgique depuis la seconde guerre mondiale

par Roger AUBERT

Professeur à l'Université catholique de Louvain.

*

Bien que les autorités ecclésiastiques belges n'aient cessé de répéter que « l'Eglise ne fait pas de politique », la quasi totalité des observateurs sont d'accord pour constater que la Belgique a été depuis un siècle et demi une terre d'élection du « catholicisme politique » et l'un des pays où l'incidence du facteur religieux sur la vie publique a été la plus marquée. Le problème peut être abordé par différents biais, car « l'Eglise », pour un catholique, ce n'est pas seulement la hiérarchie épiscopale mais également le bas clergé — qui, suivant les cas, peut amplifier ou rétrécir les directives épiscopales et dont l'influence, parce qu'il est plus proche des citoyens, est souvent plus grande que celle de la hiérarchie — et aussi — on y insiste de plus en plus depuis le récent concile, mais la réalité théologique et sociologique est bien antérieure à Vatican II — le peuple chrétien. Or, quel que soit celui de ces trois biais sous lequel on aborde la question de l'influence de l'Eglise sur la vie politique en Belgique, la réponse de l'historien et du politiste sera toujours que cette influence a été considérable, du moins jusqu'à une date très récente.

Les catholiques belges, le clergé belge et l'épiscopat belge ont joué un rôle non négligeable aux origines de l'indépendance puis dans l'élaboration de la constitution du nouvel Etat et de la législation qui a progressivement cherché à établir l'équilibre entre les intérêts de l'Eglise et ceux de l'Etat, et dans la suite la vie politique belge a été toujours dominée par les conflits entre cléricaux et anticléricaux, chacun des deux camps estimant très sincèrement que son idéal de vie était compromis par les manœuvres de l'adversaire.

L'Eglise de Belgique, au lendemain de 1830, trouva naturel, compte tenu des incidences morales et religieuses de nombreuses questions dites

« mixtes », de profiter des libertés constitutionnelles et de l'attachement au catholicisme de la majorité des citoyens pour continuer à exercer une influence sur l'orientation des institutions et de la société civile. Les libéraux ne tardèrent pas à réagir et, en vue d'en revenir à ce qu'ils considéraient — à juste titre d'ailleurs — comme la lettre de la constitution, ils s'efforcèrent de restaurer « l'indépendance de l'autorité laïque » dans tous les domaines et en premier lieu dans l'enseignement. Mais ils s'appuyèrent notamment, pour ce faire, sur les loges maçonniques et en outre le sectarisme de la nouvelle génération libérale, qui n'était plus seulement anticléricale mais souvent positivement antireligieuse, amena le clergé belge et la majorité des fidèles à considérer le libéralisme tel qu'il se manifestait concrètement en Belgique comme une véritable anti-religion cherchant à appuyer sa propagande sur l'appareil de l'Etat. Dès lors les catholiques furent bientôt convaincus que, pour riposter à la menace que le radicalisme libéral faisait peser sur l'Eglise et ses œuvres d'apostolat, l'œuvre des œuvres consistait à organiser un parti qui assurerait toute leur efficacité catholique aux libertés constitutionnelles telles qu'ils les comprenaient : pour maintenir l'influence de la religion dans la société, il paraissait nécessaire de commencer par défendre l'Eglise et ses institutions sur le plan politique.

Lorsqu'à la génération suivante l'apparition du socialisme introduisit un nouveau facteur dans la vie politique belge, l'orientation matérialiste du marxisme théorique et les attaques fréquentes contre la religion, dénoncée comme « l'opium du peuple », ajoutèrent des motivations doctrinales à la réaction spontanément méfiante des dirigeants — ecclésiastiques et laïcs — de l'opinion catholique, sociologiquement axés sur le monde rural et les milieux conservateurs. Le clergé fut très vite convaincu, à tort ou à raison, que laisser les masses populaires tomber sous l'emprise des socialistes ne pourrait qu'accélérer le phénomène de déchristianisation qui s'amorçait, avec toutes les conséquences qui en résulteraient au point de vue moral. Et puisque le parti catholique apparaissait comme le principal rempart de l'Eglise et de la foi chrétienne, et notamment comme le seul défenseur efficace de l'école catholique, qui constitua longtemps l'objet principal du débat, il était normal que les évêques ne cessent de rappeler à leurs fidèles la lourde responsabilité qu'ils encourraient s'ils apportaient leur appui à une autre formation politique, même d'inspiration catholique (démocrates chrétiens, d'abord, et par la suite nationalistes flamands et « rexistes », d'inspiration fasciste), la dispersion des votes, dans le système électoral belge, risquant le plus souvent d'avantager les partis adverses. Avec du reste des nuances non négligeables suivant leur tempérament personnel et aussi parfois à la suite d'une évolution de leur stratégie apostolique au cours de leur apostolat, comme Mgr Simon l'a

montré ici même en comparant l'attitude des cardinaux Mercier et Van Roey à l'égard de la politique en général et du parti catholique en particulier (1) : alors que le premier, à la fin de sa vie, mettait de plus en plus l'accent sur l'intériorisation de la vie chrétienne et sur le fait que « la politique n'est pas tout », allant jusqu'à cautionner positivement la coalition, en 1925, des socialistes et de la fraction démocrate chrétienne du parti catholique, le second en revint aux méthodes politico-religieuses traditionnelles et ne cessa d'insister sur la nécessité de la cohésion de toutes les forces catholiques au sein d'un parti unitaire.

Il ne peut être question d'esquisser, même sommairement, les étapes de cette longue histoire et d'ailleurs, à deux reprises déjà, elle a été évoquée dans cette revue avec un certain nombre de détails (2), mais il était nécessaire d'en rappeler la genèse et l'orientation générale pour comprendre les données du problème tel qu'il s'est posé concrètement en Belgique au cours des trois dernières décennies.

*
* *

En mettant l'accent sur les valeurs nationales et en amenant à collaborer dans la résistance « celui qui croyait au Ciel et celui qui n'y croyait pas », la Seconde guerre mondiale opéra dans tous les pays un rapprochement considérable sur le plan confessionnel. Il en alla de même en Belgique, bien que, du côté wallon surtout, un certain nombre d'incroyants aient manifesté à plusieurs reprises leur énervement de voir le cardinal Van Roey, archevêque primat, prendre la parole au nom du pays tout entier. Par ailleurs, beaucoup étaient persuadés que les transformations consécutives à cinq années de guerre avaient complètement liquidé les anciens cadres politiques et qu'aux préoccupations nouvelles allait correspondre une transformation complète des anciens partis et un regroupement selon un visage nouveau, correspondant non plus à l'opposition traditionnelle cléricalisme-anticléricalisme, mais aux options sur le plan économico-social. Cette évolution vers une « déconfessionnalisation » de la vie publique paraissait d'autant plus vraisemblable que la vieille querelle scolaire, qui avait alimenté les controverses politiques depuis un siècle, semblait en voie de s'éteindre dans l'indifférence générale et que, spécialement chez

---

(1) SIMON A. *L'influence de l'Eglise sur la vie politique dans l'entre-deux-guerres*, dans *Res Publica*, t. IV, 1962, pp. 387-396. Pour prévenir tout malentendu, précisons que, tout en insistant sur les nuances qui distinguent l'attitude des deux prélats à l'égard de la politique, Mgr Simon ne nie nullement « dans l'essentiel, une continuité : nécessité de l'Etat unitaire, importance du parti catholique, de l'école, des syndicats confessionnels » (p. 395).

(2) Outre l'article d'A. Simon, cité à la note précédente, voir PLAVSIC Wl.S. *L'Eglise et la politique en Belgique*, *ibid.*, t. X, 1968, pp. 211-252.

les jeunes, les efforts d'intériorisation de la vie religieuse poursuivis dans les mouvements d'action catholique rendaient de plus en plus intolérables des confusions comme celle qu'illustrait un des panneaux de la dernière campagne électorale de l'entre-deux-guerres : « Pour la revalorisation des céréales, votez catholique ». C'est dans cette atmosphère que fut constituée par quelques intellectuels catholiques de gauche, dont plusieurs avaient été actifs dans la Résistance, l'*Union démocratique belge* (U.D.B.). Ses promoteurs espéraient voir naître sur les ruines des anciens partis, dont la problématique leur paraissait aussi vieillie que les hommes, deux grands partis neufs : un parti travailliste, groupant des socialistes et des démocrates chrétiens animés par le désir de réaliser en commun une œuvre de progrès, et un parti conservateur groupant l'aile droite de l'ancien parti catholique et l'ancien parti libéral. A quoi il faut ajouter, chez bon nombre d'entre eux, un état d'esprit que l'un des leurs, professeur à l'Université de Louvain, décrivait à l'époque en ces termes :

« Ce qui s'appelle aujourd'hui l'*Union démocratique belge* ne fut d'abord qu'un groupe de jeunes à la recherche, presque clandestine, d'un climat. Cela date de bien des années avant la guerre et du premier symptôme grave : le Rexisme. Au moment où le Rexisme fit sa brillante apparition, un bon nombre de jeunes étouffaient. Ils n'acceptaient pas de vivre dans cette atmosphère de ghetto, pour parler comme Mounier, séparés des autres hommes, confinés dans un rôle d'écolier obéissant, au service d'intérêts généraux souvent limités à des combinaisons particulières (...). Il est évident que jamais Rex n'eût été possible si certaines valeurs élémentaires et indispensables, notamment le respect intégral de la personnalité d'autrui, le besoin de liberté, le besoin de dépasser le stade des vertus secondaires pour arriver à une morale d'adulte responsable et autonome, n'avaient été dévalorisées au cours des temps par le vieux parti.

Tout cela le petit groupe (d'où devait sortir l'U.D.B.) le comprit. Le conflit le rendit clairvoyant. On aurait tort de croire que cette minorité manquait de foi ou de convictions religieuses ; c'était, au contraire, un groupe de gens qui croyaient ce qu'ils disaient. Mais la leçon de Rex, la réaction si étrange et si invraisemblable de l'ensemble du parti leur fut une précieuse matière à méditation. Ils apprirent qu'une vie spirituelle n'est pas possible là où certaines conditions de vie ne sont pas réalisées, notamment celles qui garantissent l'indépendance morale, la liberté entière des sujets, des conditions de vie suffisantes ; ils identifièrent les bailleurs de fonds du mouvement rexiste et découvrirent parmi eux de bien surprenants mécènes. Tout naturellement, ils cherchèrent autour d'eux. Ils trouvèrent qu'en dehors de ceux qui partageaient leurs convictions

religieuses, il existait beaucoup d'hommes estimant que la première condition de toute vie normale et achevée, de toute destinée vraiment humaine, étaient la liberté et un ensemble d'institutions sociales qui la garantît. Ils retrouvèrent ainsi les bases d'un idéal humain naturel, se rendant compte que, dans l'ère dangereuse que nous traversons, il y a des valeurs humaines avant des intérêts immédiatement politiques. Ils apprirent à estimer les hommes qui pensaient comme eux, avaient les mêmes appréhensions qu'eux et songèrent à un regroupement des forces du pays sur la base des valeurs humaines, indispensables à l'épanouissement humain, indispensables du même coup à un épanouissement spirituel vrai » (3).

La citation peut paraître longue vu l'échec retentissant de l'U.D.B., qui, lors des premières élections de l'après-guerre le 17 février 1946, n'obtint que 2,2 % des voix. Mais si elle ne tarda pas à disparaître comme parti, l'état d'esprit qui lui avait donné naissance subsista chez beaucoup et, après de lents cheminements souterrains, affleurera de nouveau 10 ou 15 ans plus tard, dans des conditions plus favorables à son épanouissement, et contribuera à accentuer l'évolution politique de l'aile progressiste du catholicisme belge.

La tentative de l'U.D.B. avait été mal accueillie par la majorité de l'épiscopat belge, et une revue catholique s'étant réjouie de ce que les catholiques belges avaient désormais la possibilité de choisir suivant leurs préférences politiques et sociales entre deux partis offrant des garanties suffisantes au point de vue chrétien et n'étaient donc plus obligés en pratique de s'inféoder en bloc à une formation unique, le cardinal Van Roey protesta aussitôt publiquement, en rappelant le principe dont il devait s'inspirer toute sa vie durant en ce qui concerne l'attitude des catholiques en matière politique :

« A propos de la politique, je voudrais insister sur le devoir actuel d'union de tous les catholiques belges. Deux motifs me pressent de faire cet appel.

D'abord, il est manifeste que nous assistons depuis la libération à une nouvelle poussée d'anticléricalisme (...) C'est donc de la naïveté de croire que l'anticléricalisme est mort chez nous, et par conséquent c'est une erreur néfaste de conclure que les catholiques peuvent abandonner leurs positions et se disperser sur le terrain politique.

Mais il y a une considération plus fondamentale qui dicte aux catholiques le devoir d'union dans la vie politique. Les catholiques en effet

---

(3) DE GREEF E., *Naissance de l'UDB,* dans *La Revue nouvelle,* t. III, 1946, pp. 81-86, en particulier pp. 82-84.

ont une autre conception de la vie, une autre conception de l'homme, de sa nature et de sa destinée, d'autres principes de morale, que les non croyants (...). A moins de rester isolés sous prétexte de liberté de jugement, s'ils veulent travailler efficacement à réaliser leur programme fondamental de vie, les catholiques doivent commencer par s'entendre entre eux, tout en réservant le plus large accueil à tous les hommes de bonne volonté, de quelque horizon qu'ils viennent, qui sont prêts à collaborer au bien suprême du pays sur les mêmes bases.

En raison de ces motifs, j'estime que les catholiques belges sont tenus par un impérieux devoir d'union et de concorde. Aussi, je tiens à déclarer publiquement que je regrette l'article intitulé *Devant les partis,* qui a paru dans le numéro du 1er octobre de la *Revue nouvelle* : cet article me paraît inopportun et je ne puis approuver le point de vue qui y est exposé » (4).

La raison principale de l'échec de l'U.D.B. ne doit toutefois pas être cherchée dans ce désaveu épiscopal, mais bien dans le profond traditionalisme de l'électeur belge et dans le fait que concrètement les dirigeants du nouveau parti provenaient presque exclusivement de la démocratie chrétienne wallonne, ce qui rendait plus aléatoire encore leur espoir d'un large regroupement travailliste auquel auraient participé un nombre important d'anciens électeurs socialistes.

Si même du côté démocrate chrétien l'U.D.B. recueillit à peine 50.000 voix le 17 février 1946, c'est que, contrairement aux prévisions de beaucoup, le vieux parti catholique avait réussi en quelques mois à se rénover profondément grâce à l'action d'un certain nombre de jeunes qui avaient rompu avec le surnaturalisme un peu béat qui caractérisait trop souvent la jeunesse catholique de l'entre-deux-guerres. Ces jeunes avaient compris trois choses. D'abord que la préoccupation, justifiable d'un point de vue défensif, de maintenir l'unité des catholiques ne pouvait constituer l'unique ni même la principale raison d'être d'un parti digne de ce nom : il fallait mettre l'accent sur les questions de programme et de doctrine. Ensuite, étant donné le « mouvement de l'histoire », comme on aimait à dire à l'époque, ce programme devait être résolument axé sur le progrès social. Enfin, il fallait rompre avec les méthodes des dirigeants de l'ancien parti, trop enclins à compromettre sous le moindre prétexte la hiérarchie ecclésiastique dans des affaires purement temporelles, et, d'une manière plus générale, mieux distinguer la religion de la politique, en d'autres termes il fallait à la fois « décléri-

---

(4) Discours prononcé devant la Fédération des Femmes catholiques belges le 26 octobre 1945 (cardinal VAN ROEY J.E., *Au service de l'Eglise,* t. VI, Turnhout, 1948, pp. 261-263).

caliser » et « déconfessionnaliser » le parti : les catholiques qui font de la politique devaient se comporter en majeurs sachant prendre leurs responsabilités dans les domaines où ils sont libres d'agir et ils devaient élaborer un programme qui, bien qu'inspiré par la pensée chrétienne, soit susceptible, par ses objectifs d'une portée humaine générale, de rallier d'assez nombreux incroyants. Pour bien marquer cette volonté, certains auraient même voulu éliminer toute référence chrétienne dans la nouvelle dénomination du parti, comme c'était le cas en France pour le M.R.P. *(Mouvement Républicain Populaire)*, mais l'opinion flamande, largement majoritaire au sein du parti, ne voulut pas d'une solution aussi radicale. Ainsi réorganisé sur la base du « Programme de Noël » (1945), le *Parti Social Chrétien* (P.S.C.) se présentait en somme au départ comme le parti travailliste dont rêvaient les udébistes, avec toutefois une notation chrétienne plus marquée et moins d'attaches sentimentales avec les milieux de la Résistance orientés vers l'extrême-gauche. Le vice-président du nouveau parti, qui avait joué un rôle capital dans sa mise sur pied, le caractérisait en effet comme suit :

« Le Parti Social Chrétien s'efforce de réaliser l'idéal conçu par l'Union démocratique belge mais il y emploie des moyens qui lui paraissent tenir plus de compte des possibilités. S'il est impossible que la masse des catholiques fusionne du jour au lendemain avec des groupes autrefois anti-cléricaux, un rapprochement méthodique et systématique peut être réalisé à la condition que le parti cherche toutes les occasions de se placer sur un terrain politique acceptable pour les hommes de gauche et qu'il cherche résolument à les associer à son action, en leur donnant dans le parti et sur les listes électorales des places importantes.

Le programme de Noël montrera d'autre part que le parti est totalement décléricalisé, en ce sens que ses positions de base sont inspirées d'une philosophie personnaliste qui s'accorde sans doute parfaitement avec la doctrine de l'Eglise et les encycliques, mais rassemble aussi beaucoup d'incroyants. Sans être chrétiens, ceux-ci savent bien que les lois du progrès social sont commandées par certaines règles fondamentales qui doivent protéger l'autonomie de la personne humaine, et ils voient comme nous que bientôt chacun devra choisir entre le rassemblement de tous les hommes de bonne volonté autour d'un programme spiritualiste et le glissement insensible vers l'étatisme et un totalitarisme de plus en plus inhumain » (5).

---

(5) DE LA VALLEE POUSSIN E. *Les catholiques et les partis*, dans *La Revue nouvelle*, t. III, 1946, pp. 3-15, en particulier pp. 13-14.

Le P.S.C. bénéficia à ses débuts d'un heureux concours de circonstances. Il était le seul des trois partis traditionnels à avoir entrepris sérieusement de surmonter la crise de vieillissement dont souffraient depuis de nombreuses années les anciennes formations politiques et son programme, neuf et hardi en divers points, fit bonne impression dans le pays, même chez les adversaires, encore qu'il se bornât à des orientations de principe assez générales, susceptibles d'interprétations très diverses dans le concret. Il bénéficia d'autre part de large sympathies auprès des nombreux partisans de Léopold III à cause de l'attitude très nette qu'il avait prise dans la question royale et profita en outre des voix des anciens partis d'extrême-droite, nationalistes flamands et rexistes, compromis par leur collaboration avec l'occupant, dont les électeurs se recrutaient surtout dans les milieux catholiques. Ces deux atouts, qui expliquent les succès croissants du P.S.C. au cours des premières années de l'après-guerre, qui l'amenèrent à conquérir en 1950 pour une législature la majorité absolue, devaient entraîner à plus long terme des conséquences dommageables et empêcher le P.S.C. de devenir le parti travailliste qu'avaient envisagé au départ les plus dynamiques de ses animateurs.

D'une part, on eut beau jeu dans les milieux de gauche, très liés à la Résistance, de dénoncer le P.S.C. comme « le parti des inciviques », et cette impression fut encore renforcée par les interventions de diverses personnalités ecclésiastiques, surtout en pays flamand, demandant qu'il soit davantage tenu compte des exigences de la charité et même de la simple justice dans les mesures d'« épuration » qui tournèrent trop souvent au réglement de comptes personnels ou politiques. D'autre part, la confusion politico-religieuse qui se manifesta à l'occasion de l'affaire royale contribua fortement à approfondir le fossé entre catholiques et incroyants, qui se regroupèrent en grande majorité qui dans un camp qui dans l'autre. Les autorités ecclésiastiques, malgré leurs sympathies bien connues pour la cause léopoldiste s'étaient cependant abstenues, dans ce dernier cas, de prendre parti officiellement et une lettre privée du cardinal Van Roey, rendue publique par les soins de l'archevêché le 10 mars 1950, à la veille du référendum, indiquait suffisamment aux lecteurs attentifs que, sur le fonds, les catholiques conservaient leur pleine liberté (encore que certains journaux catholiques aient utilisé cette lettre dans l'équivoque). Mais de nombreux membres du clergé, sans parler des dirigeants laïcs d'œuvres et d'institutions catholiques, furent loin d'imiter cette discrétion relative. Des gestes comme l'exposition du portrait du roi Léopold sur certains clochers des Flandres, ne pouvaient pas ne pas être interprétés à gauche, malgré le silence officiel de l'épiscopat, comme une preuve des pressions ecclésiastiques sur le

comportement politique des fidèles, et cela dans une question qui n'était liée en rien ni au dogme ni aux intérêts essentiels de l'Eglise (6).

Toutefois, si les responsabilités des catholiques, et notamment du clergé, furent incontestables dans l'échec du rapprochement entre progressistes croyants et incroyants, qui avait paru un moment possible au lendemain de la guerre, celles de la gauche furent au moins aussi lourdes. Le directeur de la *Revue nouvelle,* le principal organe des catholiques belges au lendemain de la guerre, qui n'avait pas caché combien il souhaitait une déconfessionnalisation de la vie politique belge (7), était bien obligé d'en convenir dès le début de 1946 :

« Pour que les catholiques pussent sans arrière-pensée se diviser entre deux partis, il fallait avant tout qu'ils eussent des garanties quant au respect des règles du jeu par les autres partis et à l'égard de la défense des droits du spirituel. Cette solution supposait en particulier que les partis adverses renoncent à mener une politique antireligieuse. Il apparaît que ces conditions générales ne se sont pas réalisées et ne sont pas en voie de réalisation. Les partis belges existants sont et restent, à la différence des partis politiques anglo-saxons, des formations à arrière-plans philosophiques, assises sur des fondements doctrinaux opposés. On accuse à longueur de journée les catholiques belges de mêler à leur action politique des préoccupations d'ordre religieux. C'est en partie vrai. Mais dans leur forme actuelle le parti socialiste et le parti libéral sont des *Eglises* et souffrent du même mal, d'un véritable *cléricalisme laïciste* » (8).

---

(6) Il serait toutefois excessif de nier que la question royale, dans le concret, avait une certaine incidence religieuse, non seulement à cause du respect de l'autorité légitime que prêche la doctrine chrétienne et qui paraissait mis en danger aux yeux de ceux qui estimaient que le roi Léopold « n'avait pas démérité », mais également à cause du manque de *fair-play,* que beaucoup jugeaient moralement injustifiable, avec lequel la campagne antiléopoldiste leur paraissait, à tort ou à raison, avoir été menée. Le cardinal Van Roey évoquait cet aspect des choses lorsque, dans la lettre pastorale du 18 juillet 1951, saluant l'avènement du roi Baudouin, il écrivait que cet événement heureux était aussi une « date douloureuse parce qu'elle marque la fin d'un règne provoquée non pas par le cours naturel des choses, mais par des procédés absolument condamnables. L'abdication du roi Léopold III a été obtenue par une campagne effrénée de calomnies et d'injures, sans souci de la vérité, de la justice et de la charité » (*Au service de l'Eglise,* t. VII, Turnhout, 1955, p. 454).

(7) Un exemple parmi d'autres. Dans le numéro du 1er octobre 1945 (t. II, p. 259), on lisait : « Aujourd'hui, on s'accorde généralement à estimer que l'époque des partis confessionnels devrait être révolue et que les intérêts supérieurs de l'Eglise seraient mieux préservés s'ils ne venaient pas se confondre avec des formations politiques déterminées qui trop souvent utilisent à des fins très secondaires la menace d'hérésie et le prétexte du bien des âmes ».

(8) MEUNIER Ph. (= A. Molitor), dans le numéro du 15 mars 1946, t. III, p. 242. Quelques mois plus tard, dans la même revue, une « Rose des vents » intitulée « Les vrais cléricaux » (1er février 1947, t. V, pp. 142-143), dénonçait « un esprit clérical à rebours » en observant, après avoir cité une déclaration de Max Buset, président du

Ce n'est pas le lieu ici de rechercher pour quelles raisons l'anticléricalisme, qu'on croyait en voie de régression, reprit très vite après la guerre une nouvelle vigueur : unique ciment possible, au cours de la campagne royale, entre deux partis aux objectifs sociaux aussi divergents que le parti socialiste et le parti libéral ? Alibi en l'absence d'une doctrine cohérente aux plans politique, économico-social et culturel ? Développement inquiétant des institutions catholiques de tout genre, dont il faut bien reconnaître qu'en même temps que leur action éducative et religieuse propre, elles font aussi, même sans le vouloir explicitement, de la propagande pour un parti déterminé, qui est en l'occurrence le parti adverse ? Quoi qu'il en soit des véritables motifs — et sans doute, comme souvent en histoire, ceux-ci furent-ils multiples et complexes —, le fait est en tout cas indéniable. Et c'est une fois de plus, dans la ligne de la tradition plus que centenaire, sur le terrain scolaire que le conflit se concrétisa, en dépit des efforts de quelques socialistes plus perspicaces, mais tout compte fait peu nombreux, tels que C. Huysmans ou P.H. Spaak. Qu'il s'agisse du financement des écoles techniques, des traitements des professeurs de l'enseignement secondaire, du « ramassage » des élèves par autobus ou d'autres sujets de revendication (y compris les obstacles mis à l'établissement sous les auspices de l'Université de Louvain d'un enseignement universitaire au Congo), de nombreux catholiques eurent l'impression qu'en rendant l'exercice de la liberté scolaire impossible en pratique pour les parents incapables de payer de gros minervals, c'est-à-dire la grande majorité des travailleurs, les socialistes cherchaient à imposer de façon sournoise le principe de l'école unique, ce qui, dans la réalité concrète de la société belge du moment, apparaissait à beaucoup non comme le résultat d'une option pédagogique ou sociale mais comme une manœuvre politique cousue de fil blanc, « le parti socialiste, dont les électeurs ne font plus d'enfants, trouvant plus facile de s'arranger pour que les enfants des catholiques viennent à lui par la voie de la déchristianisation », comme le disait sans mâcher ses mots un jeune syndicaliste chrétien, d'autant plus déçu qu'il avait beaucoup attendu, au cours des années précédentes, d'un rapprochement entre catholiques et socialistes. Peu importe que cette interprétation de l'anticléricalisme scolaire des partis de gauche soit plus ou poins tendancieuse, l'important est que, psychologiquement, c'est dans cette optique qu'il fut

---

Parti socialiste, selon lequel la Belgique avant dix ans aurait eu à choisir entre l'idéologie catholique et l'idéologie socialiste : « Comment ne pas appeler cléricalisme cette vue qui fait du socialisme une espèce d'Eglise et qui confond le plan sacré, celui de la destinée finale de l'homme, avec le plan profane, celui de ses activités temporelles ».

apprécié par la plupart des catholiques, et pour commencer, par les autorités ecclésiastiques.

Le point de vue de ces dernières fut exprimé clairement dès les débuts du nouveau conflit dans une lettre pastorale collective du 12 septembre 1948 :

« Considérant que des écoles neutres, moyennes, primaires et gardiennes ont été établies ou sont en voie de s'établir dans de multiples localités du pays, le plus souvent sans nécessité réelle; étant donné qu'on organise en ce moment en faveur de ces établissements une propagande intense et systématique auprès des familles ayant des enfants en âge d'école ; les évêques belges ont le devoir de rappeler d'une manière pressante à tous les parents leur responsabilité très grave en ce qui concerne l'éducation religieuse et chrétienne de leurs enfants, et par conséquent en ce qui concerne le choix de l'école ou de l'établissement scolaire où ils les enverront.

L'enseignement et le milieu scolaires exercent une influence profonde sur l'esprit et l'âme des enfants : il importe que l'école développe et alimente la vie chrétienne qu'ils ont reçue au baptême, loin de l'anémier ou de la détruire. La place des enfants baptisés n'est donc pas dans des institutions neutres ou laïques où l'on ne se préoccupe pas de leur éducation chrétienne, mais dans des établissements scolaires où la formation de l'âme va de pair avec le développement de l'intelligence.

Le seul fait qu'un cours de religion est inscrit au programme d'une école ne suffit pas — d'après une déclaration solennelle du pape Pie XI — pour que cette école puisse être jugée conforme au droit des familles chrétiennes, digne d'être fréquentée par les enfants catholiques. « Il est nécessaire que tout l'enseignement, toute l'ordonnance de l'école — personnel, programme et livres — soient régis par un esprit vraiment chrétien, de telle façon que la religion soit le fondement et le couronnement de tout l'enseignement. » (Enc. *Divini illius Magistri*). La consigne pour tous les fidèles doit donc être : l'éducation catholique pour toute la jeunesse catholique dans les écoles catholiques » (9).

C'est dans cette optique qu'au printemps de 1950, pour la première fois depuis 1932 (alors également, il s'était agi de réagir contre une offensive sur le terrain scolaire), les évêques belges publièrent une lettre pastorale collective à l'occasion des élections, dans laquelle ils n'hésitaient pas à sortir de la réserve officielle où ils s'étaient tenus depuis cinq ans dans la question royale, afin de tenter de barrer la route à « l'offensive

(9) *Au service de l'Eglise*, t. VII, Turnhout, 1955, pp. 82-83.

antireligieuse » des partis de gauche, offensive qui leur semblait avoir des visées plus larges que le seul domaine scolaire (le développement considérable de la sécurité sociale et de la Santé publique était en effet en train d'ouvrir un nouveau front dans le vieux conflit autour des institutions catholiques et officielles concurrentes). Le texte de cette lettre est intéressant car les évêques ne cherchent pas à dissimuler qu'en agissant comme ils le faisaient — pour des motifs pastoraux — ils intervenaient de façon directe dans les luttes et compétitions des partis :

« Nous croyons remplir un devoir de ministère pastoral en appelant votre attention sur les graves obligations qui s'imposent à toute conscience chrétienne. Pasteurs des âmes, nous n'avons pas comme tels à nous occuper de questions purement politiques et nous nous interdisons en temps ordinaire de nous mêler aux luttes et aux compétitions des partis, sinon pour recommander et inculquer le respect de tous les droits, la justice et la charité envers les personnes et l'union de toutes les bonnes volontés.

Mais, dans la situation critique où se trouve le pays, tous ceux qui réfléchissent un instant doivent se rendre compte de l'importance exceptionnelle que prendront les élections législatives et provinciales prochaines. Elles décideront, de toute évidence, de l'avenir des institutions fondamentales de notre patrie. Elles diront si les menaces de lutte scolaire et d'offensive antireligieuse, proférées dans certains milieux politiques, se réaliseront, au grand dam de la paix des consciences et de la concorde entre citoyens.

Nous demandons donc à tous les hommes et toutes les femmes de bon sens, quelles que soient par ailleurs leurs opinions philosophiques, de considérer la gravité et les conséquences de l'acte qu'ils accompliront en exprimant leur suffrage.

Nous recommandons spécialement à tous les catholiques d'avoir en vue uniquement les intérêts supérieurs qui sont en jeu, de regarder les principes plutôt que les personnes, de ne voter que pour des candidats, dont le programme tient compte des droits de la conscience chrétienne » (10).

La conquête de la majorité absolue par le P.S.C. à la suite de ces élections mit pour quatre ans une sourdine au conflit (du moins chez les catholiques) mais celui-ci se réveilla, plus aigu que jamais, sous le gouvernement Van Acker. Au cours des quatre années qui suivirent, les interventions épiscopales se multiplièrent. Il ne peut être question

(10) Lettre pastorale signée par tous les évêques de Belgique, du 12 mai 1950 (*ibid.*, t. VII, pp. 280-281).

de les suivre en détail (11) et d'ailleurs l'argumentation à laquelle elles recouraient ne contient rien d'original par rapport aux prises de positions antérieures. Bornons-nous à relever trois choses. La première, que l'épiscopat ne se borna pas à alerter les fidèles sur la gravité de la situation, déclarant notamment que les projets en préparation devraient être considérés comme « des lois de pure contrainte, non pas comme des lois justes » (12), et à donner des consignes précises en vue des élections (13) mais qu'il intervint aussi à plusieurs reprises directement auprès du gouvernement, sans donner de publicité à ces démarches. La seconde, que si le cardinal Van Roey fut l'âme de la Résistance, les autres évêques se montrèrent aussi intransigeants que lui, même en Wallonie (14), où certaines voix commençaient pourtant à poser la

---

(11) On en trouvera la liste complète — elles sont au nombre de 66 pour les années 1954 à 1958 — et les références dans l'inventaire polycopié des *Lettres pastorales des évêques de Belgique, 1800-1961* (publié par les soins du Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine et du Centre international d'études de la formation religieuse), livre VII, Archiépiscopat du cardinal Van Roey, t. I, pp. 97-112.

(12) Déclaration des évêques belges au sujet des projets de lois scolaires, dans *Au service de l'Eglise,* t. VIII, Turnhout, 1955, pp. 575-586, en particulier p. 581.

(13) Citons à titre d'exemple les directives données par le cardinal Van Roey le 12 juin 1957 : « Considérant que le gouvernement actuel entrave et contrecarre systématiquement l'influence de la religion catholique et de ses institutions, non seulement en Belgique mais aussi dans les missions du Congo belge ;

» Considérant qu'aucun indice ne permet de prévoir que les partis actuellement au gouvernement, s'ils pouvaient reprendre le pouvoir après les prochaines élections, mettraient fin à leur hostilité et à leur action pernicieuse envers l'Eglise catholique ;

» Considérant que les prochaines élections législatives exerceront dès lors une influence décisive sur la foi et les mœurs des baptisés que Dieu a confiés à notre vigilance pastorale ; nous avons décidé de donner à nos prêtres diocésains et aux religieux les directives suivantes :

1o Lorsqu'on vous demande si un croyant peut en conscience, lors des prochaines élections législatives, voter pour un parti qui combat ou menace les intérêts religieux et moraux, il faut répondre que cela ne peut se justifier et est en conscience gravement illicite.

2o Lorsqu'on vous demande si les croyants doivent être unis sur le plan politique, il faut répondre qu'aucune raison d'ordre personnel, économique, sociale, culturel, racial ou politique ne peut, dans les circonstances actuelles, justifier en conscience une scission.

3o Lorsqu'on vous demande, si un croyant, lors des prochaines élections législatives, peut s'abstenir ou voter blanc, il faut répondre que ce faisant il faillirait gravement à son devoir en une matière importante » (*Au service de l'Eglise,* t. IX, Turnhout, 1961, pp. 326-327).

L'évêque de Bruges, Mgr De Smedt, fut plus explicite encore : aux catholiques flamands qui jugeaient le programme du PSC-CVP trop tiède à l'égard de leurs revendications nationalistes, et qui auraient voulu marquer leur mécontentement en votant pour la *Volksunie,* un parti constitué pourtant en majorité de catholiques, il déclarait que « vu la grandeur des intérêts menacés et la gravité de cette menace, voter pour la *Volksunie* dans les circonstances présentes est péché grave » (*Collectio Epistolarum...Aem. J. De Smedt,* t. II, Bruges, s.d., pp. 107-110).

(14) L'évêque de Tournai par exemple, dans une lettre sur *Le chrétien dans la cité* du 7 février 1955, au chapitre sur « le devoir politique », après avoir insisté sur la nécessité de « maintenir à tout prix une distinction très nette entre d'une part l'action catholique et l'action sociale et d'autre part l'activité d'un parti politique, fût-il d'inspiration chrétienne », ajoutait aussitôt que distinction ne signifie pas

question de savoir si le danger de voir les catholiques isolés dans un ghetto dressé face au monde incroyant n'était pas plus inquiétant encore que le péril dénoncé par la hiérarchie. Une troisième observation doit être ajoutée. Il ne faudrait pas croire que la résistance à l'offensive anticléricale menée au cours de ces années par les partis de gauche fut une réaction purement ecclésiastique, ni non plus une manœuvre des conservateurs pour barrer la route au socialisme au nom de « l'âme de l'enfant », comme cela avait été parfois le cas dans le passé. Ce fut vraiment le peuple catholique qui s'insurgea. Non seulement les syndicalistes chrétiens furent plus d'une fois à la pointe du combat, mais, ce qui est tout aussi caractéristique, le réveil anticlérical fut à diverses reprises dénoncé avec une particulière vigueur par des milieux catholiques peu suspects de cléricalisme, qui firent observer que ce qu'il y avait d'inquiétant, par delà les mesures défavorables à l'enseignement catholique ou aux institutions caritatives catholiques, mesures dont le bien-fondé pouvait éventuellement être admis dans certains cas, c'était l'esprit qui paraissait les inspirer, un esprit non plus seulement anticlérical mais proprement antireligieux, dont les manifestations se multipliaient dans la presse socialiste, y compris le *Peuple,* moniteur officiel du parti. Les observations suivantes de Jean Delfosse sont éclairantes pour comprendre la mentalité de nombreux catholiques aux cours de ces années pénibles :

« Lorsqu'ils accusent l'enseignement confessionnel d'être une pépinière de recrutement pour le P.S.C., les socialistes confondent les faits et la cause. Les écoles libres sont fondées pour un tout autre motif que de servir un quelconque parti chrétien, mais chaque fois qu'on les empêche de s'épanouir, elles sont bien acculées à chercher l'aide et l'appui du seul parti qui les défend ; et les parents qui tiennent à pouvoir choisir librement un enseignement chrétien pour leurs enfants, sont bien forcés de tenir compte de l'attitude des partis par rapport à la question scolaire, qu'ils ne considèrent pas comme une question mineure. Non, la question scolaire n'est pas une question politique, mais elle est une question préalable à toute politique. Il est vrai que les incroyants comprennent difficilement que pour les catholiques, il existe deux plans distincts, complémentaires mais qui ne se confondent pas. Pour un socialiste, pour qui les distinctions entre le transcendant et l'immanent,

---

absolue séparation et que si « les conceptions politiques et les options sociales peuvent varier entre chrétiens, du moment qu'elles ne heurtent pas la conscience, cependant il est des problèmes dont la répercussion humaine et religieuse oblige les chrétiens à réaliser l'unité et à faire le front commun » (*Lettres pastorales,* t. IV, pp. 205-206). Dans le contexte du temps, le sens et la portée de cette consigne étaient clairs.

entre le profane et le sacré, paraissent artificielles, toute question prend beaucoup plus vite un caractère politique. A nous de sauvegarder à travers tout ces distinctions essentielles et de témoigner au maximum en leur faveur ».

Et il ajoutait :

« C'est parce que les libéraux se sont jadis attaqués à l'école chrétienne que le parti catholique s'est constitué. Aujourd'hui, le même phénomène se présente. Ceux des catholiques qui ont plus ou moins quarante ans appartiennent à une génération qui a sincèrement aspiré à déconfessionnaliser la politique, et cela autant pour des raisons religieuses que pour des raisons strictement politiques. Ils sont depuis longtemps très conscients du sérieux handicap que fait peser sur l'évangélisation l'existence d'un parti confessionnel et voient très bien combien l'action politique est entravée par la nécessité de grouper des hommes autour d'intérêts supra-politiques. Mais les gauches eux-mêmes ont systématiquement découragé ces aspirations ; en réveillant la guerre scolaire, ils ont acculé les catholiques à refaire leur unité politique *en tant que catholiques* » (15).

*
* *

Les lignes qui viennent d'être citées sont de 1955. Moins de 10 ans plus tard, un changement notable se constatera dans l'Eglise catholique de Belgique à tous les échelons, et il ne fera que s'accentuer d'année en année.

La première manifestation du nouvel état d'esprit se situa à la fin de 1960. Une grève générale, dont les implications politiques étaient indéniables, ayant été déclenchée pour protester contre un ensemble de mesures envisagées par le gouvernement Eyskens, le cardinal Van Roey fit communiquer à la presse (sans prendre l'avis de ses suffragants, dont certains furent très mécontents de son intervention) un avis dans lequel il déclarait : « Les grèves désordonnées et déraisonnables auxquelles nous assistons à présent doivent être réprouvées et condamnées par tous les honnêtes gens et tous ceux qui ont encore le sens de la justice et du bien commun », et qui se terminait par ces mots : « Que les organisations professionnelles et les syndicats, au lieu d'inciter ou de collaborer à la grève, ramènent leurs affiliés dans le droit chemin et à une meilleure compréhension de l'intérêt de tous » (16). Or, si cette intervention

---

(15) *La guerre scolaire,* dans *La Revue nouvelle,* t. XXI, 1955, pp. 267-278 et note 3.

(16) Appel à nos compatriotes (23 décembre 1960), dans *Au service de l'Eglise,* t. X, Turnhout, 1961, pp. 309-310.

contribua de fait à briser la grève, elle provoqua deux jours plus tard une protestation publique du président des syndicats chrétiens, A. Cool (17), qui marqua clairement le changement d'état d'esprit qui s'amorçait à l'intérieur des organisations catholiques s'occupant d'intérêts profanes, dans le sens d'une plus grande indépendance à l'égard de la hiérarchie. Peu après fut d'ailleurs constitué le Front commun syndical, ce qui signifiait que les responsables du mouvement ouvrier chrétien ne voyaient plus d'inconvénients majeurs à une certaine collaboration continue avec les socialistes.

Cinq ans plus tard, une insurrection beaucoup plus massive de la base contre une intervention de l'épiscopat dans une matière en relation étroite avec la politique devait se produire à propos de l'Université de Louvain. Les évêques ayant fait part de leur décision relative au sort de la section française de l'Université (18), étudiants et professeurs flamands, bientôt appuyés par une grande partie de la population catholique, prêtres et religieux en tête, répliquèrent avec énergie qu'ils ne pouvaient accepter la solution proposée (19) et, pour reprendre les termes du professeur K. Van Isacker, « la réaction de l'opinion catholique flamande à ce texte fut si violente, unanime et décidée qu'elle a vraisemblablement mis un point final définitif à un certain genre de lettres pastorales » (20).

Dans l'entretemps, une évolution notable s'était produite sur le terrain proprement politique. Le parti nationaliste flamand de la *Volksunie,* objet des anathèmes épiscopaux en 1958, avait vu le nombre de ses électeurs presque doubler aux élections de 1961 et doubler une nouvelle fois lors de celles de 1965 sans que la hiérarchie ait proféré la moindre mise en garde. Et de même, c'est sans la moindre réaction épiscopale officielle qu'aux mêmes élections de 1965 un nouveau parti parallèle du côté francophone, le FDF, était apparu, dont l'unique élu, le sénateur Lagasse, était un professeur en exercice à l'Université catholique de Louvain, tandis que d'assez nombreux catholiques, surtout en Wallonie et à Bruxelles, avaient apporté leurs voix à l'ancien parti libéral réorganisé

---

(17) « Nous regrettons profondément que certains titulaires de très hautes fonctions croient devoir donner des directives, qui sont bien intentionnées mais qui sont mal venues et n'aident d'aucune façon le mouvement syndical chrétien. Le syndicat chrétien et ses organes, et personne d'autre, déterminent l'attitude que nous devons adopter » (*Met ACV verantwoordelijk voor de toekomst,* Bruxelles, 1969, p. 144).

(18) Déclaration du 13 mai 1966, dans *Pastoralia.* Communications de l'archevêché de Malines-Bruxelles, 23 mai 1966, nº 18.

(19) Pour les détails, voir DERINE R., *Strijd om Leuven. Feiten en eisen,* Utrecht, 1967. Voir également les différents articles et chroniques parus à ce sujet dans la revue *De Maand.*

(20) VAN ISACKER K. *Herderlijke brieven over politiek,* Anvers, 1969, p. 170. L'évêque de Bruges devait d'ailleurs désavouer ultérieurement la déclaration litigieuse.

en 1961 sous le nom de *Parti de la Liberté et du Progrès* (PLP) en renonçant à son traditionnel anticléricalisme pour se concentrer sur la défense de l'ordre établi en matière économique et sociale. Cette mutation rapide de climat s'explique par la conjonction d'une série d'éléments.

En premier lieu, la signature en 1959 entre les trois partis traditionnels d'un « pacte scolaire », compromis honorable et relativement satisfaisant pour chacun des intéressés, qui accentuait la division de la Belgique en deux réseaux d'enseignement étanches mais en enlevant à l'Eglise un motif d'angoisse particulièrement préoccupant. Bien que les tractations actuellement en cours pour la reconduction du pacte montrent que la fameuse « question scolaire » est loin d'être encore entièrement liquidée ni l'anticléricalisme définitivement assoupi, les catholiques vécurent pendant quelques années dans une euphorie qui leur donna l'impression que le P.S.C. avait perdu une de ses principales raisons d'être et que, le danger à présent écarté, l'unité des catholiques au plan politique avait cessé d'être une nécessité, d'autant plus qu'on pouvait raisonnablement espérer que le rajeunissement progressif des cadres du parti socialiste aurait pour conséquence un recul de ce cléricalisme à rebours qui avait empoisonné l'atmosphère depuis la fin de la guerre.

Cet important tournant dans la question scolaire coïncida avec une mutation profonde des données politiques en Belgique par suite de l'apparition d'un nouveau clivage, résultant d'une prise de conscience régionale non pas seulement en Flandre mais également en Wallonie et à Bruxelles. Ce clivage « communautaire » a eu pour conséquence de provoquer une sorte d'éclatement à l'intérieur des anciens partis, traversant en quelque sorte les anciens clivages, et surtout de donner naissance à de nouveaux partis, centrés sur l'objectif régionaliste et qui se caractérisent par un recrutement hétérogène tant sur le plan social que sur le plan philosophique et religieux. L'ampleur passionnelle de ce nouveau phénomène — auquel, comme ce fut souvent le cas d'un bout à l'autre de l'Europe depuis le XIXe siècle, le jeune clergé s'est montré particulièrement sensibilisé — rendait illusoire toute tentative de s'y opposer de front, surtout à un moment où il apparaissait à beaucoup de moins en moins évident que la défense des institutions chrétiennes — et pas seulement de l'école — exigeait encore que les catholiques fissent bloc sur le plan politique. Dans la mesure où notre société semble intégrer toujours davantage l'acceptation de « l'autre » et de ses initiatives sur la base d'un pluralisme institutionnel, les institutions patronnées par l'Eglise paraissent beaucoup moins menacées et certains estiment même que la présence de nombreux catholiques dans les rangs des différents partis en garantit mieux la survie (puisque le parti qui en reviendrait à des positions anticléricales risquerait dès lors de perdre une partie notable de ses électeurs), tout en évitant —

risque inévitable du parti confessionnel — de compromettre la foi dans des aventures politiques au grand scandale des non-croyants et de beaucoup de croyants.

Or, il se fait qu'au moment où un nombre croissant de catholiques belges commençaient à raisonner de la sorte — les uns avec encore beaucoup de prudence, d'autres avec une énergique intransigeance qui n'était pas toujours exempte d'une certaine naïveté — la notion même d'institutions chrétiennes commença à son tour à être remise en question. Au moment où le cardinal Van Roey fut remplacé à la tête de la conférence épiscopale belge par un prélat dont les conceptions pastorales n'étaient pas aussi étroitement liées que les siennes à des institutions de type confessionnel (21), une évolution de la pensée religieuse était en cours, à laquelle la Belgique ne pouvait pas rester étrangère et que le concile Vatican II devait pour une part confirmer. Il s'agissait de la prise de conscience de ce qu'on appelle « l'autonomie du temporel », c'est-à-dire la reconnaissance par l'Eglise du fait que sur le plan des options profanes, les laïcs sont en définitive seuls responsables et doivent pouvoir juger et agir en pleine autonomie, du moment que les exigences fondamentales de la foi et de la morale chrétiennes sont sauves. En particulier, on s'est de plus en plus rendu compte de la difficulté de vouloir baser un programme politique sur la seule « doctrine sociale de l'Eglise », étant donné que celle-ci se borne à énoncer des principes généraux et qu'une conception bien définie de la société ne peut pas dériver automatiquement de la foi chrétienne. Sans oublier d'ailleurs que certains documents sociaux du magistère ecclésiastique (*Mater et magistra* par exemple ou la lettre de Paul VI au cardinal Roy) préconisent en divers domaines des solutions plus hardies que celles qui figurent au programme du P.S.C. et même de certaines institutions catholiques belges à finalité sociale. Ces constatations, allant de pair chez beaucoup de catholiques et de jeunes prêtres avec un souci très vif d'intériorisation et d'« authenticité » du sentiment religieux, les ont amenés à réfléchir davantage au sens des institutions chrétiennes et à se demander si en certains cas le passif du bilan ne risquait pas de l'emporter sur l'actif et si les avantages apostoliques que l'on avait eu en vue jadis en mettant sur pied cet ersatz de chrétienté ne seraient pas mieux atteints aujourd'hui dans un système axé sur la

---

(21) Ceux qui souhaitaient voir le catholicisme belge se débarasser de l'esprit de ghetto qui a si longtemps imprégné les mentalités relevèrent avec joie dans le message inaugural de Mgr Suenens (décembre 1961) le passage suivant : « Acceptons de travailler en esprit d'équipe et de solidarité envers tous les hommes de bonne volonté qui nous entourent. Soyons larges d'esprit et de cœur et servons Dieu et notre pays avec générosité et dévouement, ouverts à ce grand mouvement de promotion humaine et sociale qui anime notre époque ».

collaboration des croyants et des incroyants au sein d'institutions de type pluraliste.

A ces considérations doctrinales, dont certaines avaient déjà été formulées dès 1956 lors du Congrès de l'apostolat des laïcs de Louvain, sont venues s'ajouter des constatations de fait : la diminution des vocations religieuses allant de pair avec un développement toujours plus considérable des secteurs éducatif et médico-social rendent fort aléatoire la possibilité pour les catholiques de continuer à entretenir un réseau d'institutions parallèles à celles de l'Etat et aussi de plus en plus insupportables, du point de vue d'une utilisation rationnelle des ressources nationales, les doubles emplois qui en résultent inévitablement.

C'est la conjonction de ces divers éléments qui explique la rapidité avec laquelle ont évolué en Belgique au cours des années 60 les idées sur les relations entre l'Eglise et la politique. Le comportement politique concret des catholiques belges depuis une dizaine d'années suffit à prouver qu'il ne s'agit plus seulement de quelques éléments marginaux, et l'absence de réaction de la part de la hiérarchie, voire dans certains cas son accord tacite, constitue un indice complémentaire. Il est d'ailleurs important de noter que les prises de position explicites vont en se multipliant, non plus seulement de la part de groupes plus ou moins informels comme l'Assemblée pour un Concile des Wallons et des Bruxellois (22) ou de ceux qui, sous diverses formes, prônent un « regroupement des progressistes » (23), mais d'organismes beaucoup plus représentatifs comme, pour se borner à un exemple assez récent, le Conseil général de l'Apostolat laïc. Lors de son assemblée générale du 26 septembre 1971, celui-ci a adopté à une très large majorité une déclaration sur le christianisme et la politique où l'on lisait notamment dans les conclusions :

« Le message chrétien comporte des exigences en matière politique mais ne constitue pas un programme politique. Chaque chrétien détermine en homme libre et responsable ses engagements politiques. Il aura, à cause de sa foi, particulièrement le souci de toute action qui libère

---

(22) Au sujet de cette rencontre, qui s'est tenue le 21 février 1971 à Namur et a déclaré opter pour une société socialiste et vouloir lutter à côté de tous ceux qui luttent pour cet objectif (y compris les communistes, en qui plus d'un catholique de gauche a aujourd'hui davantage confiance que dans le parti socialiste), voir les réflexions, à la fois sympathiques et critiques, de DELFOSSE J., dans *La Revue nouvelle*, t. LIII, 1971, pp. 416-422.

(23) Sur la façon — tout compte fait assez complexe et variable suivant les régions — dont le problème se posait dès le milieu des années 60 du côté francophone (où la tendance était plus accentuée qu'en pays flamand, spécialement à Liège et dans le Hainaut), voir GOFFART V., *La Démocratie chrétienne en Wallonie*, dans *La Revue nouvelle*, t. XLIII, 1966, pp. 113-139.

l'homme de la misère et des oppressions de toute nature : sociale, économique, politique, militaire, raciale, etc.

L'existence de mouvements ou de structures à référence chrétienne est une des formes possible de l'engagement politique du chrétien. L'engagement dans d'autres mouvements et structures est tout aussi valable. Dans tous les cas, le chrétien s'interrogera ou critiquera son engagement afin qu'il ne devienne pas un obstacle au témoignage de la foi » (24).

Il importe toutefois de noter que l'évolution en cours ne va pas sans à coup et que toute la société catholique n'évolue pas au même rythme. Et qu'en outre certaines données du problème pourraient éventuellement se modifier à nouveau. Analysant la tendance du mouvement ouvrier chrétien à un désengagement à l'égard du P.S.C., resurgeance des aspirations vers un travaillisme aconfessionnel qui avaient été vingt ans plus tôt à l'origine de l'U.D.B., le *Courrier hebdomadaire* du C.R.I.S.P. observait en 1967 :

« Les tendances à l'« ouverture » et au « déblocage » que nous avons décelées ne doivent cependant pas nous conduire à penser que les catholiques ne rechercheront plus dans l'avenir à utiliser politiquement l'édifice institutionnel du « monde catholique », dans la mesure où celui-ci est mis en danger. Il existe un contentieux « latent » entre catholiques et non-catholiques et une remise en question du Pacte scolaire peut entraîner un réarmement institutionnel » (25).

Par ailleurs, si les évêques se sont abstenus depuis la fin du conflit scolaire d'intervenir à propos des élections et si plusieurs d'entre eux paraissent enclins à remettre dans une certaine mesure en question les structures typiques d'une « pastorale de chrétienté », ils continuent malgré tout à attacher à celles-ci une importance non négligeable, autorisant éventuellement les catholiques à militer en dehors d'elles mais n'entendant pas qu'on les supprime. La collégialité aidant, ils n'hésitent pas à le rappeler à l'occasion. Deux indices parmi d'autres : la réaction des autorités ecclésiastiques au manifeste des « C.V.P. Jongeren » (Jeunes sociaux chrétiens flamands), dans lequel ceux-ci prenaient position en faveur d'un enseignement commun aux catholiques et non-catholiques sur une base pluraliste, et la récente intervention du cardinal Suenens en faveur des institutions catholiques de santé, qui constituent, à côté de

(24) Texte complet de la déclaration dans *La Revue nouvelle*, t. LIV, 1971, pp. 447-451.
(25) Dossier nº 352-354 du 10 février 1967, p. 46.

l'enseignement, l'autre bastion principal de l'Eglise dans les structures profanes de la société (26).

Quoi qu'il en soit, on peut pourtant, étant donné le nombre d'éléments convergents qui semblent militer dans le même sens et la mutation qui paraît bien irréversible de l'Eglise « posttridentine » vers l'Eglise « post-conciliaire », raisonnablement supposer qu'une page est en train d'être tournée et que le type de relations entre l'Eglise et la politique au cours des années qui viennent sera assez différent de celui que la Belgique avait connu depuis un siècle et demi. Mais ceci est du domaine de la prospective et non de l'histoire. Celle-ci doit se borner à essayer de faire comprendre les termes dans lesquels se pose le problème actuel, en attirant notamment l'attention des esprits trop théoriques sur le poids d'affectivité passionnelle dont le passé a chargé ces termes et dont il serait dangereux de ne pas tenir compte dans une analyse de la situation soucieuse de coller au réel.

---

(26) On trouvera un clair tableau des institutions et organisations chrétiennes en Belgique dans le Dossier du CRISP cité à la note précédente, sous le titre général : *Structures et évolutions du « Monde catholique » en Belgique*.

*

Le rôle et la place de l'apparentement dans les élections législatives belges à la lumière du calcul de la dévolution des sièges selon différents modes

par H. BRENY

Professeur ordinaire à la Faculté des Sciences de l'Université de Liège.

et J. BEAUFAYS*,

Chargé de recherches au Centre interuniversitaire de droit public*

*

I. Introduction.

La méthode d'analyse que nous avons mise en œuvre est certes une recherche purement théorique. Nous l'avons cependant développée à partir d'un problème politique réel et nous l'avons conduite dans l'esprit d'en faire un outil destiné à aider à la prise de décision par les hommes politiques responsables.

Ainsi, si nous avons voulu apporter notre contribution à l'édification de la connaissance d'un point particulier de la science politique et plus précisément de la sociologie électorale, les préoccupations pratiques n'ont pas été éloignées de notre horizon.

L'homme d'Etat responsable d'une décision se trouve en général confronté avec une masse énorme de données non structurées ; aussi, trop souvent, est-il amené à n'en tenir compte que dans une faible mesure et à trancher non plus selon des arguments objectifs, mais en fonction de son idéologie propre, de son équation personnelle et de la tendance latente au sein de son parti (1).

---

* Les auteurs remercient le Centre de Recherche et d'Information socio-politiques qui les a autorisés à reproduire un certain nombre de données de leur étude « L'apparentement aux élections législatives », parue le 22 décembre 1972.

(1) VERTINSKY I., 1970, p. 2 (voir la liste bibliographique en fin de texte).

S'agit-il de prospective ? Pas à proprement parler. Les résultats électoraux passés, par nature, ne sont pas gages de l'avenir. Il ne convient pas non plus de présenter notre recherche comme une tentative d'explication du résultat des élections passées.

Notre but a été d'illustrer les conséquences que l'on peut légitimement attendre de certaines modifications de la législation électorale belge, pour autant que motivations et comportements électoraux restent constants.

Un second but a été de montrer que des modifications de la législation électorale, de peu d'ampleur, permettraient de mécaniser l'ensemble des opérations de dépouillement et ainsi, d'une part, d'accélérer la proclamation des résultats, et d'autre part, d'éviter le retour de confusion dans l'attribution de certains sièges comme cela se fit lors de la dernière consultation.

Dans une telle recherche, l'introduction de l'analyse mathématique et l'utilisation des machines électroniques permettent non seulement d'introduire un bien plus grand nombre de données, mais aussi de dépassionner les résultats. Il est cependant bien vrai qu'une analyse en science politique n'est jamais neutre. Les années électorales choisies comme termes de référence ainsi que les modes de scrutin proposés représentent forcément un choix personnel des auteurs. En ce qui concerne les modes de scrutin, le choix de leur nombre résulte d'une contrainte technique : pour que les tableaux de résultats soient clairement lisibles, ce nombre ne devait pas excéder 5 (4 modes nouveaux comparés au mode actuel). L'exclusion des résultats de la province du Brabant est la conséquence du caractère particulier de cette province, composée de trois arrondissements hétérogènes (unilingue français, unilingue flamand, et bilingue). Enfin, la prise en considération des six dernières élections est dans la logique de la vie politique belge : de 1946 à 1950 (date des dernières élections législatives avant 1954) la politique belge a été largement déterminée par la question royale qui a provoqué des conduites électorales particulières et temporaires ; nous avons donc pris en considération l'ensemble des élections « normales » de l'après-guerre.

Lorsque nous avons choisi les modes de scrutin, nous n'avons pas pu nous attacher à déterminer leur influence propre sur la conduite électorale des électeurs. Nous avons considéré que les modes de scrutin en cause ne remettaient pas en question de telles attitudes. Cela est très probablement vrai pour les premières élections qui se dérouleraient selon un nouveau mode. Après cela, il faudrait s'attendre à un effet induit, dont la mesure est difficilement concevable. Certains des modes proposés provoquant des résultats quelque peu différents des résultats actuels, une modification des comportements électoraux peut être attendue. A notre con-

naissance, c'est la première fois qu'une telle méthodologie est mise en œuvre en Belgique (1).

Dans le cadre de ce numéro spécial destiné à un public étranger, il n'est peut-être pas inutile de procéder à un bref rappel historique.

Depuis la fin du XIXe siècle, la Belgique vit sous le régime de la représentation proportionnelle. Celle-ci a pour but de provoquer l'élection d'une représentation qui soit — à l'échelle — une photographie de la distribution de la volonté politique des électeurs. On donne à chaque tendance une représentation qui est directement en fonction de son importance électorale. Elle seule permet d'attribuer dans chaque circonscription des sièges à la fois à la majorité et à la minorité (3).

La Belgique est un petit pays fortement attaché à sa tradition d'autonomie des pouvoirs locaux, et également confronté avec des problèmes provoquant le fractionnement de l'opinion publique. Le relativement grand nombre de circonscriptions électorales a donné naissance à une institution propre : l'apparentement. Sans entrer dans le détail, disons que l'exiguïté de certains arrondissements (4) provoquait parfois la perte d'excédents de suffrages, perte qui pouvait être importante. Ainsi, nombre de suffrages n'étaient pas représentés. La solution qui fut retenue autorisait le groupement de listes sœurs d'arrondissements différents au sein d'une même province pour tenter d'obtenir ainsi le quotient électoral. Lors des élections pour le renouvellement de la Chambre des Représentants ou du Sénat, les candidats d'une liste peuvent, avec l'assentiment des électeurs qui les ont présentés, déclarer former groupe, au point de vue de la répartition des sièges, avec les candidats, nominativement désignés, des listes présentées dans d'autres arrondissements électoraux de la même province. La répartition des sièges se fait d'abord au sein de chaque arrondissement puis une répartition complémentaire se fait au niveau provincial. L'on récupère ainsi une partie des voix qui autrement seraient totalement perdues.

Comme nous l'écrivions dans une précédente étude (5), l'analyse arithmétique met clairement en évidence le caractère essentiellement conventionnel de l'attribution des sièges résiduels. Il est bien évident que le pouvoir politique décide souverainement des règles électorales, et qu'aucun « principe » ne peut le contraindre ; mais, quant à l'attribution des sièges résiduels, aucun « principe » ne peut même le guider. De ce point de vue, les efforts des théoriciens de la fin du XIXe siècle (Massau

---

(2) BRENY H., BEAUFAYS J., 1972.
(3) DUVERGER M., 1970, p. 144.
(4) La Belgique est divisée en 9 provinces, elles-mêmes divisées en arrondissements (de 2 à 5 par province).
(5) BRENY H., BEAUFAYS J., 1971, p. 543.

et La Chesnaye défendant la méthode des plus grands restes, Dhondt celle de la plus forte moyenne, Mansion les combattant toutes) sont plutôt ridicules : aucun argument a priori ne peut, dans ce domaine, entraîner la conviction.

D'autre part, s'il est vrai que l'analyse arithmétique des lois électorales en démontre la précision et la rigueur, il est vrai aussi que la complication même de ces lois donne à certaines circonstances fortuites un rôle tellement grand que l'opinion publique en vient à parler de « cuisine électorale ». Cela n'est pas sain, il serait souhaitable que les lois électorales soient simplifiées.

Si le pouvoir législatif se décide à modifier la loi électorale, il est nécessaire qu'il le fasse en connaissance de cause, pour que le système adopté soit simple et clair. Mais, il y a tout lieu de croire qu'un bouleversement de nos habitudes ne serait pas admis : il faut donc étudier des systèmes électoraux plus simples que le système actuel, mais de la même famille que lui et qui ne provoquent pas de changement important des résultats.

Nous avons retenu quatre systèmes de représentation proportionnelle. Nous avons écarté tout mode majoritaire parce que cette formule n'est pas dans nos mœurs, introduit d'autres inégalités, et provoquerait un clivage politique aligné sur la division linguistique, particulièrement dangereux pour l'avenir même du pays. Enfin, nous ne pouvons pas nous fonder sur des résultats acquis dans le cadre d'un scrutin à la représentation proportionnelle, pour exposer les effets possibles d'un scrutin majoritaire.

II. **Description des systèmes étudiés.**

Depuis l'adoption de la représentation proportionnelle (décembre 1899), l'outil habituel de la procédure électorale belge est le « tableau Dhondt » : les chiffres électoraux des listes en présence (au nombre de k) sont divisés successivement par 1, 2, 3, ..., s (s étant le nombre de sièges à pourvoir) ; les sk quotients obtenus sont disposés en un tableau à double entrée, dit « tableau Dhondt » ; les s plus grands quotients conduisent chacun à l'attribution d'un siège. Ce système est identique en fait au système de la plus forte moyenne (6). Une variante utilise le « tableau Imperiali » : les quotients utilisés répondent aux diviseurs 2, 3, ..., (s+1) au lieu de 1, 2, ..., s.

---

(6) BRENY H., BEAUFAYS J., 1971, pp. 543-549.

Le système actuel consiste en une attribution préliminaire au niveau de l'arrondissement (où chaque liste reçoit son « dû proportionnel » (7) suivie d'une attribution complémentaire au niveau provincial, selon l'ordre des quotients du tableau Dhondt à ce niveau (les listes formant groupe additionnent évidemment leurs chiffres électoraux).

Les systèmes nouveaux que nous avons étudiés sont :

AD : scrutin d'arrondissement pur et simple selon le système Dhondt (ceci revient à la pure et simple suppression de l'apparentement, c'est-à-dire au retour au système que la Belgique a pratiqué de 1900 à 1919) ;

AI : scrutin d'arrondissement pur et simple selon le système Imperiali ;

PD : scrutin provincial pur et simple selon le système Dhondt ;

PI : scrutin provincial pur et simple selon le système Imperiali.

Pour ces deux derniers modes, nous avons en outre étudié la possibilité d'une attribution nominative des sièges au niveau de l'arrondissement, faisant suite à la détermination des *nombres* de sièges par le scrutin provincial : cette variante ne change évidemment rien quant au fond, mais offre les avantages d'une moindre rupture de tradition et d'un moindre éloignement entre candidats et électeurs.

Ces quatre systèmes ont été mis à l'épreuve et comparés au système actuel sur la base des résultats des six dernières élections législatives : 1954, 1958, 1961, 1965, 1968, 1971.

III. Conclusions.

a) Lorsque l'on compare le système Dhondt par arrondissement au système actuel, l'on constate que l'apparentement n'a eu qu'un effet peu important. Le nombre des sièges déplacés pour l'ensemble des huit provinces est faible : de 3 à 8 sur 166 (ou 168) sièges. Toutefois, il s'exerce constamment et uniquement en faveur des deux plus grands partis : PSC et PSB, ce qui signifie pratiquement que, en l'absence d'apparentement, un facteur fondamental de la transformation de la vie politique, le développement des partis linguistiques, aurait été profondément perturbé : la liste « flamande » aurait obtenu en 1965, 8 sièges au lieu de 11 ; la liste « wallonne » en 1968, 3 sièges au lieu de 8. L'apparentement a contribué à l'envol de ces partis.

---

(7) *Ibid.*, BRENY H., BEAUFAYS J., 1971, p. 540.

b) Le système Imperiali par arrondissement renforce largement les deux grands partis, nettement plus que ne le fait le système Dhondt au même niveau (les gains cumulés de ces deux partis varieraient entre 14 et 20 sièges, par rapport au système actuel).

c) Le scrutin provincial selon le système Dhondt est évidemment plus favorable aux petits partis que le scrutin d'arrondissement : les différences par rapport au système actuel sont systématiquement en faveur des petits partis. Mais en fait, ces différences sont très faibles (elles sont même nulles en 1968 et 1971) ; il s'avère donc que la revendication du scrutin provincial, considéré comme plus « juste » que le système actuel, repose sur une illusion.

d) Le scrutin provincial selon le système Imperiali met en jeu deux facteurs antagonistes : d'une part, le scrutin provincial est favorable aux petits partis ; d'autre part, le système Imperiali est favorable aux grands partis. La comparaison montre que ce dernier facteur est prépondérant : ce mode de scrutin est presque aussi défavorable aux petits partis que le scrutin d'arrondissement (Dhondt) pur et simple (ils perdraient, par comparaison au système actuel, 5 ou 6 sièges sur 166).

e) Il s'avère donc que le pouvoir politique peut, s'il le veut, mettre en vigueur un système d'attribution des sièges qui, respectant intégralement les principes du système actuel, serait cependant beaucoup plus aisé à mettre en œuvre (notamment par ordinateur) ; ce système pourrait, au choix, soit fournir des résultats extrêmement proches des résultats actuels tout en complétant l'utilisation des restes au niveau provincial, soit renforcer les majorités afin de combattre la tendance actuelle à l'émiettement des représentations politiques.

f) Lorsque nous effectuons une lecture des tableaux de résultats obtenus pour les élections législatives de 1971 (8), quelques remarques peuvent se dégager.

1. Voyons d'abord les observations parti par parti.

Parti communiste.

Aucun système étudié n'est plus favorable au PC que le système actuel. Le système AD lui fait perdre un siège sur quatre. Le système AI le raye totalement de la représentation parlementaire. Le système PD lui maintient le statu quo. Le système PI lui fait perdre deux sièges, soit la moitié.

---

(8) BRENY H., BEAUFAYS J., 1972, p. 25.

Du point de vue linguistique, les trois systèmes qui accordent une représentation au PC donnent la même répartition que le système actuel : tous les élus sont situés en Wallonie.

Parti socialiste belge.

Pour le PSB, la situation se présente comme suit : le système actuel — et le système PD qui lui donne le même résultat : 50 sièges — sont les plus défavorables. Les systèmes AD et PI donnent un léger boni : 52, le système AI est très favorable : 57 sièges. Dans le système actuel, la répartition linguistique des députés socialistes se fait pour moitié de Wallons et pour moitié de Flamands. Cet équilibre est respecté dans les systèmes AD et PD (donc dans les systèmes Dhondt) tandis que les systèmes Imperiali favorisent les Wallons : A1 33 contre 24 Flamands, et PI 27 contre 25. Le système AD favorise également les deux groupes linguistiques. Dans les systèmes Imperiali, les Wallons sont avantagés, mais alors que le système PI ne change rien en Flandre, le système AI, lui, fait *perdre* un siège en Flandre.

Parti de la liberté et du progrès.

Pour le PLP, le système actuel, qui donne le même résultat que le système PD (27 sièges), est le plus favorable. Le système AD l'est un peu moins (26), le système PI encore un peu moins (24) et le système AI est franchement défavorable (17, soit une perte de 10).

La répartition linguistique voit le système actuel donner une majorité de Flamands dans la représentation du PLP (16 contre 11). Cette même proportion se retrouve dans le système PD. La tendance est assez aplatie dans les systèmes AI (9 contre 8) et PI (13 contre 11). L'égalité se réalise dans le système AD. Dans celui-ci, le parti perd une voix, mais alors que les Flamands en perdent trois, les Wallons en gagnent deux. Le système AI est également plus défavorable aux Flamands qu'aux Wallons. Le système PD donne la même répartition qu'actuellement. Le système PI maintient le statu quo pour les Wallons mais fait supporter la perte par les Flamands. Tout nouveau système — sauf PD qui assure le statu quo — est défavorable à la représentation flamande.

Parti social chrétien.

Pour le PSC, le système actuel, qui donne le même résultat que le système PD, est le moins favorable (55 sièges). Les systèmes AD et PI sont un peu meilleurs (56 et 58). Le système AI, quant à lui, fournit un score nettement accru : 66 sièges.

La répartition linguistique constate que tous les systèmes maintiennent la prépondérance écrasante de la représentation de la Flandre au sein du PSC. Dans le système PI la répartition reste la même qu'actuellement.

Mais les gains des autres systèmes vont quasi exclusivement à la Flandre. Dans le système AD le parti gagne un siège, mais la Wallonie en *perd* un. Dans le système AI, la Flandre en gagne 10, la Wallonie 1.
Dans le système PI, le bénéfice des trois sièges va à la seule Flandre.

Rassemblement wallon.

Pour le RW, les systèmes d'arrondissements sont défavorables (AD - 1, AI - 2), tandis que les systèmes provinciaux ne donnent pas de changements.

Volksunie.

Pour la VU, les résultats sont remarquablement uniformes. Seul le système AI provoque un changement : une perte de deux sièges (16 au lieu de 18).

2. Voyons maintenant la composition de la chambre des Représentants dans les cinq cas :

Système	PC	PSB	PLP	PSC	RW	VU	Total
AD	3	52	26	56	11	18	166
AI	0	57	17	66	10	16	166
PD	4	50	27	55	12	18	166
PI	2	52	24	58	12	18	166
Actuel	4	50	27	55	12	18	166

La majorité simple est de 84 sièges, la majorité des 2/3 est de 111 sièges (9).

Aucun parti dans aucun système n'obtient la majorité simple. Dans tous les systèmes les deux plus grands partis PSB et PSC obtiennent ensemble cette majorité. Ils n'obtiennent la majorité des 2/3 que dans le système AI. La coalition actuelle PSB, PLP, PSC détient les deux tiers des sièges dans tous les systèmes.

Les partis « linguistiques » (RW et VU) n'obtiennent ensemble la majorité simple dans aucun système. Il en va de même de l'actuelle opposition. L'adjonction des libéraux ne changerait rien à la chose. Un des deux grands partis au moins doit donc obligatoirement être associé au pouvoir.

(9) La majorité qualifiée est nécessaire pour mettre en œuvre un certain nombre de dispositions importantes de la constitution révisée, notamment dans le domaine linguistique et communautaire.

3. Attachons-nous pour finir à la composition des conseils culturels.

Flandre.

Système	PC	PSB	PLP	PSC	VU	Total
AD	0	26	13	42	18	99
AI	0	24	9	50	16	99
PD	0	25	16	40	18	99
PI	0	25	13	43	18	99
Actuel	0	25	16	40	18	99

La majorité simple est de 50 sièges. Un seul parti, le PSC, et dans un seul système (AI) obtient la majorité simple des sièges. Dans tous les autres cas une coalition s'avère nécessaire. Les deux grands partis ont toujours ensemble la majorité. La gauche laïque PC + PSB + PLP ne l'a jamais, mais PSC + VU l'ont toujours (10).

Wallonie.

Système	PC	PSB	PLP	PSC	RW	Total
AD	3	26	13	14	11	67
AI	0	33	8	16	10	67
PD	4	25	11	15	12	67
PI	2	27	11	15	12	67
Actuel	4	25	11	15	12	67

La majorité simple est de 34 sièges. Aucun parti dans aucun système n'a jamais cette majorité. Une coalition est donc toujours nécessaire. Les deux grands partis ont, dans tous les systèmes, la majorité lorsqu'ils s'associent. La gauche laïque PC, PSB, PLP, a toujours la majorité (11). Si le PSC ne veut pas s'associer au PSB, il doit le faire avec le PLP et le RW dans tous les cas.

4. Dans tous les systèmes, la hiérarchie actuelle des partis est respectée au niveau national : PSC, PSB, PLP, VU, RW, PC. Il n'y a pas de changements non plus au niveau flamand : PSC, PSB, VU, PLP, PC. En Wallonie, l'échelle actuelle : PSB, PSC, RW, PLP, PC n'est modifiée que dans le système AD où RW et PLP permutent.

5. Ces quelques remarques d'interprétation n'ont d'autre but que d'aider à une lecture « politique » des tableaux de résultats que nous avons obtenus

(10) Les deux coalitions que nous envisageons présupposent une unité, laïque pour le PLP et chrétienne pour la VU, qui ne se vérifie pas absolument dans les faits.
(11) Voir la remarque précédente.

au départ d'une recherche neutre (12). L'adjectif politique ne veut évidemment pas dire engagée de notre part. Simplement, la réalité de la vie publique belge exige que le gouvernement au pouvoir puisse s'appuyer sur une majorité au parlement et dans les assemblées régionales. Au niveau national, cette majorité est parfois simple et parfois qualifiée (2/3). Nous avons voulu montrer, chiffres à l'appui, quelles seraient les conséquences d'une modification de la législation électorale sur les partis et sur les majorités possibles.

Appendice.

Nous avons fait allusion ci-dessus aux possibilités d'utilisation d'ordinateurs pour les calculs de dépouillement ; à titre d'exemples, nous donnons ci-dessous deux programmes en langage Fortran ; le premier (22 instructions en tout !) effectue en un temps très bref les calculs liés au tableau Dhondt ; le second effectue la dévolution par arrondissement des sièges attribués globalement au niveau provincial.

```
FORTRAN IV G LEVEL    20        DHONDT        DATE = 72293
0001              SUBROUTINE DHONDT(LL,LS,KPLUS,NV,NS)
0002              DIMENSION NV(8),NS(8),A(40,8)
      C               LL=NOMBRE DE LISTES ,
                      LS=NOMBRE DE SIEGES
      C               KPLUS=O SI DHONDT,    =1 SI IMPERIALI
      C               NV=VECTEUR DES VOIX ,
                      NS=VECTEUR DES SIEGES OBTENUS
0003              DO 1 K=1,LL
0004              NS(K)=O
0005              X=FLOAT(NV(K) )
0006              DO 1 I=1,LS
0007              A(I,K)=X/FLOAT(I+KPLUS)
0008      1       CONTINUE
0009              DO 6 I=1,LS
0010              L=NS(1)+1
0011              ACOMP=A(L,1)
0012              KC=1
0013              DO 5 K=2,LL
0014              L1= NS(K)+1
0015              IF (A(L1,K) — ACOMP) 5,5,4
0016      4       ACOMP=A(L1,K)
0017              KC=K
0018      5       CONTINUE
0019              NS(KC)=NS(KC)+1
```

(12) BRENY H., BEAUFAYS J., 1972, pp. 20-25.

```
0020    6         CONTINUE
0021              RETURN
0022              END

        SUBROUTINE DEVOL(KPLUS,LA,LL,LS,LV,LT,NS)
C
C           LA:NOMBRE D'ARROND.   LL:NOMBRE DE LISTES
C           KPLUS :VOIR DHONDT
C           LS:VECTEUR DES SIEGES PAR ARROND
C           LV:TABLEAU DES VOTES
C           LT : VECTEUR DES SIEGES PAR LISTES
C           NS:TABLEAU DES SIEGES ATTRIBUES (=RESULTAT
C           FINAL)
C
        DIMENSION LS(5),LV(5,8),LT(8),NTA(5),NTL(8),NS(5,8)
        DIMENSION A(20,5,8)
        NTSIG=O
        DO 1 KA=1,LA
        IMAX=LS(KA)
        NTA(KA)=O
        NTSIG=NTSIG+IMAX
        DO 1 KL=1,LL
        NTL(KL)=0
        NS(KA,KL)=0
        X=FLOAT(LV(KA,KL))
        DO 1 J=1,IMAX
        A(J.KA,KL)=X/FLOAT(J+KPLUS)
1       CONTINUE
        DO 6 I=1,NTSIG
17      ACOMP=—1.
        DO 5 KA=1,LA
        DO 5 KL=1,LL
        L1=NS(KA,KL)+1
        IF (A(L1,KA,KL)—ACOMP) 5,5,4
4       ACOMP=A(L1,KA,KL)
        KCA=KA
        KCL=KL
5       CONTINUE
        IF ( (NTA(KCA).EQ.LS(KCA) ).OR. (NTL(KCL).EQ.LT(KCL)))
        GO TO 9
        NTA(KCA)=NTA(KCA)+1
        NTL(KCL)=NTL(KCL)+1
        NS(KCA,KCL)=NS(KCA,KCL)+1
        GO TO 6
9       J1=NS(KCA,,KCL)+1.
        A(J1,KCA,KCL)=—1.
        GO TO 17
6       CONTINUE
        RETURN
        END
```

Bibliographie.

AMBROSINI. *La proporzionale : studio comparativo e propiste di reforma.* Rome, 1945.

BARTHELEMY J. *L'organisation du suffrage et l'expérience belge.* Paris, Giard-Brière, 1912, 768 pages.

BELTJENS G. *La Constitution belge révisée.* Liège, Godenne, 1894, 727 pages.

BRENY H., BEAUFAYS J. La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges. *Annales de la Faculté de Droit de Liège,* 1971, *3,* 529.

BRENY H., BEAUFAYS J. L'apparentement aux élections législatives. *Courrier hebdomadaire du CRISP,* 22 décembre 1972, 28 pages.

BURDEAU G. Traité de science politique. Tome IV, *Les régimes politiques.* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1952, 506 pages.

CHARNAY J.P. *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962.* Paris, 1964.

CHARNAY J.P. *Le suffrage politique en France.* 1965.

COTTERET J.M., EMERI C., LALUMIERE P. *Les lois électorales et inégalités de représentation en France (1936-1960).* Paris, A. Colin, 1960.

DECHAMPS A. *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle.* Bruxelles, 1896.

D'HOFFSCHMIDT A. *Des effets nuisibles de la représentation proportionnelle.* Bruxelles, 1891.

D'HONDT V. *Exposé du système pratique de représentation proportionnelle.* Gand, 1885.

D'HONDT V. *Le pourquoi du système de représentation proportionnelle de l'Association réformiste belge.* Bruxelles, Société belge de librairie, 1895.

DUVERGER M. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique.* Paris, A. Colin, 1950.

DUVERGER M. *Les partis politiques.* Paris, A. Colin, 1964, 476 pages.

DUVERGER M. *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Paris, Presses universitaires de France, 1970, 872 pages.

EVALENKO R. Systèmes électoraux et représentation parlementaire. *Socialisme,* 1958, *2.*

GIGNOUX C.J. *La Suisse.* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, 165 pages.

GOBLET D'ALVIELLA E. *La représentation proportionnelle en Belgique : histoire d'une réforme.* Bruxelles, Weissenbruch, 1900.

GOBLET D'ALVIELLA E. *La représentation proportionnelle intégrale.* Bruxelles, Lamertin, 1910.

HAURIOU A. *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Paris, Montchrestien, 1966, 826 pages.

HERMENS F.A. *Democracy or Anarchy? A study of proportional representation.* University of Notre-Dame, Indiana, 1941.

HOAGG-HALLET. *Proportional representation, a key to democracy.* Washington, 1937.

HÖJER C.H. *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940.* Uppsala, Almqvist, 1946.

JANNE H. *L'Antialcibiade ou la révolution des faits.* Bruxelles, Office de publicité, 1946.

LACHAPELLE. *La représentation proportionnelle en France et en Belgique.* Paris, Alcan, 1911.

LA CHESNAIS P.G. La représentation proportionnelle. *Bull. Sc. Math,* 1903, XXVII, 107.

LALUMIERE P., DEMICHEL A. *Les régimes parlementaires européens.* Paris, Presses universitaires de France, 1966, 625 pages.

LAVAU G.E. *Partis politiques et réalités sociales.* Paris, A. Colin, 1953.

LUYKX Th. *Politieke geschiedenis van België.* Amsterdam-Bruxelles, Elsevier, 1969, 603 pages.

MANSION P. Sur la représentation proportionnelle. *Bull. Sc. Math.,* 1903, XXVII, 203.

MANSION P. *Contre la représentation proportionnelle.* Brochure de 4 pages publiée à Gand en 1895.

MEYNAUD J. Les principaux modes de scrutin en régime parlementaire. *Forces,* 1970, n° 3, pp. I-XVI.

MOUREAU L., GOOSSENS Ch. L'évolution des idées concernant la représentation proportionnelle en Belgique. *Revue de droit international et de droit comparé,* numéro spécial de 1958 consacré au Ve Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, pp. 378-393.

OUDENNE F. Essai sur la représentation proportionnelle. *Revue de l'Université de Bruxelles,* 1922-1923, pp. 58-76 et 158-198.

RAE D. *The political consequences of electoral laws.* New Haven, Yale University Press, 1967.

RENARD C. *La conquête du suffrage universel en Belgique.* Bruxelles, Fondation J. Jacquemotte, 1966, 312 pages.

Representative institutions in theory and practice. Historical papers read at Bryn Mawr College, April 1968 (Etudes présentées à la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etat, XXXIX). Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1970.

VERTINSKY I. *Methodology of simulation and experimentation for social planning.* AISP. Vancouver, 1970.

WEILL, RAYNAL E. La représentation nationale proportionnelle avec scrutin individuel. *Revue politique et parlementaire,* octobre 1966, pp. 23-29.

Annales parlementaires, documents parlementaires et pasinomie : années : 1892, 1893, 1894, 1895, 1899, 1919, 1920, 1921.

★

Le Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.

En quarante livraisons par an, sous forme de dossiers, d'une vingtaine de pages, le Courrier hebdomadaire *livre les résultats des travaux du C.R.I.S.P. sur ses principaux thèmes de recherche : mécanismes et destin de la décision politique ; morphologie des groupes politiques, sociaux et financiers ; sélection des dirigeants.*
La collection complète du Courrier, *de 1959 à aujourd'hui, constitue une documentation fondamentale sur la vie politique belge.*

Parmi les divers numéros :

— Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (I), C.H. 570 du 8 septembre 1972, 32 pp.
— Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (II), C.H. 572 du 22 septembre 1972, 30 pp.
— Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (III), C.H. 577 du 10 novembre 1972, 24 pp.
— Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (IV), C.H. 582 du 8 décembre 1972, 27 pp.
— Tentative d'analyse sociologique du député catholique belge, par Jean Beaufays, C.H. 573 du 29 septembre 1972, 27 pp.
— Les intérêts économiques de l'état français en Belgique, C.H. 576 du 3 novembre 1972, 22 pp.
— Les clivages en Wallonie, par A.P. Frognier et D.L. Seiler, C.H. 583 du 15 décembre 1972, 20 pp.
— L'apparentement aux élections législatives, par Jean Beaufays et H. Breny, C.H. 585 du 22 décembre 1972, 28 pp.
— « Gauchisme » et nouvelle gauche en Belgique (I), par J.M. Chauvier, C.H. 600/601 du 20 avril 1973, 44 pp.
— « Gauchisme » et nouvelle gauche en Belgique (II), par J.M. Chauvier, C.H. 602/603 du 4 mai 1973, 37 pp.
— Le taux de syndicalisation en Belgique en 1971, par Jean Neuville, C.H. 607 du 1er juin 1973, 28 pp.

Abonnement : 4.982 FB par an (tva comprise).

Le numéro : 138 FB ; *le numéro double :* 276 FB.

Rue du Congrès, 35
B-1000 Bruxelles *C.C.P. 658.24*

Tél. 02/18.32.26 *C. R. I. S. P.*

Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques

Le mouvement flamand entre le politique, l'économique et le culturel *

par Lode CLAES,

Sénateur Volksunie de Bruxelles.

*

L'explication, au départ de la théorie des élites, de la question flamande en Belgique et, en particulier, de l'émancipation flamande, paraît valable car les données de cette situation peuvent contribuer à infirmer ou à confirmer certaines de ses thèses.

1. Un bref historique.

Durant les guerres de religion du XVIe siècle, le pays flamand a perdu une partie considérable de son élite qui, convertie au protestantisme, émigra aux Pays-Bas ou en Rhénanie. Peut-être celle-ci était-elle déjà mue par quelque réflexe national devant le renforcement de la domination espagnole. L'élite formée au cours des XVIIe et XVIIIe siècles dans les écoles des jésuites fut marquée par le conformisme général, très apparent dans ses attitudes d'obéissance au pouvoir établi (espagnol d'abord, autrichien ensuite, par ailleurs, comme elle, catholique). A la fin du XVIIIe siècle, l'occupation française accentua la francisation déjà en cours et suscita une nouvelle élite entièrement tournée vers la France, qui contribua de façon considérable, à faire la révolution belge de 1830. La brève union de la Belgique avec la Hollande (1815-1830) qui l'avait précédée, n'avait pas suffi à modifier la situation linguistique et culturelle de l'élite. C'est à peine si subsista, après l'indépendance, un groupe "orangiste" (pro-hollandais), issu principalement de l'aristocratie traditionnelle ou groupée autour des nouvelles entreprises (entre autres la

* Conférences données les 10 et 11 mai 1973 aux étudiants en droit et en sciences politiques de l'Université de Paris II.

Société Générale de Belgique) fondées sous l'impulsion du roi des Pays-Bas. La monarchie belge reprit à son compte cet intérêt pour l'économie et s'efforça, par une politique d'anoblissement notamment, de s'entourer d'une noblesse loyale au nouveau régime.

A l'élite, ainsi composée de nobles et de "notables" bourgeois, vint se joindre, dans la deuxième moitié du XIX siècle, la nouvelle classe bourgeoise issue de l'industrie et de la finance. L'apport de loin le plus considérable venait de la partie wallonne du pays où la présence de gisements de charbon avait provoqué une industrialisation rapide. Cette situation permit de poursuivre le but que s'étaient assigné les fondateurs de l'Etat belge, à savoir la création d'une nation de type jacobin, basée sur l'unilinguisme français.

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, la situation dans le pays flamand se caractérisait donc par l'absence d'une élite autochtone. Même lorsque l'élite y était partiellement bilingue, elle ne s'identifiait pas (à quelques rares exceptions près) avec la communauté flamande et avec ses aspirations. Le mouvement flamand ne pouvait donc pas trouver ses dirigeants dans ce groupe dominant. Le problème de la dualité linguistique et culturelle du pays se doubla ainsi d'un problème de classe. Visitant le pays vers le milieu du siècle, August Bedel pouvait s'exclamer : "Une langue de classe en Belgique ! Voilà ce qu'il nous faudrait en Allemagne."

Cette lacune retarda considérablement la percée du mouvement flamand. En fait, celle-ci n'a pu se réaliser que dans la mesure où d'autres facteurs qu'une prise de conscience nationale ont transformé la société flamande. Après 1870, Anvers, de port insignifiant qu'il était, devint en quelque décennies un port de rang mondial, et quoique là aussi, la nouvelle bourgeoisie (même celle d'origine allemande) fût largement francisée, la rapidité de la croissance économique suscita une nouvelle bourgeoisie qui tenait à souligner son indépendance vis-à-vis de l'Establishment belge, de plus en plus concentré dans la capitale.

Un autre fait intervint : sous l'influence des idées libérales, les problèmes de l'instruction et de la scolarisation apparurent au premier plan. Ils furent à l'origine du conflit politique qui a dominé la vie publique durant toute la seconde moitié du XIXe siècle et encore bien plus tard et qui opposa les partisans de l'enseignement officiel "neutre" et ceux de l'enseignement "libre" (à savoir catholique, organisé par le clergé et par les communes et villes à majorité politique catholique).

Autour de l'enseignement se concrétisèrent les premiers conflits d'ordre ethnique, considérés il est vrai, à ce moment, comme des problèmes purement linguistiques. Ils portaient sur l'emploi des langues dans l'enseignement moyen et universitaire, uniquement d'expression française,

alors que l'enseignement primaire était donné en « flamand ». Pour la jeunesse flamande issue de la petite bourgeoisie et du monde agraire, l'enseignement moyen et supérieur était le chemin d'accès aux fonctions dirigeantes. Son refus de se laisser franciser se manifesta dans un mouvement estudiantin, largement inspiré par les courants romantiques du monde universitaire allemand. Au début du XXe siècle, le mouvement flamand réalisa son unanimité en adoptant, comme objectif premier, la néerlandisation de l'enseignement, concrétisée par la néerlandisation de l'université de Gand la seule université de l'Etat située en territoire flamand. C'est à cette époque que vinrent se joindre aux premiers dirigeants du mouvement qui appartenaient largement au monde des arts et des sciences humaines (théologie, philosophie, histoire, philologie), les premiers professionnels du monde moderne, à savoir les spécialistes des sciences exactes, de la technique et de l'économie. Ceux-ci percevaient clairement la position centrale de l'université dans la création d'une élite, notamment industrielle. Dans un monde où l'économie prenait une place grandissante, mais se développait indépendamment du pouvoir politique (que était plutôt dépendant de lui, ainsi que les socialistes le soulignaient), une université flamande semblait être la condition, nécessaire et suffisante, pour assurer la naissance d'une élite flamande capable de rétablir l'équilibre entre les communautés du pays.

Pareille aspiration allait de pair avec la modernisation du pays flamand sous l'effet d'autres facteurs. L'industrie textile, traditionnelle en Flandre, avait pris un grand essor et participait aux marchés d'outre-mer. L'industrie alimentaire avait cessé d'être réduit à un nombre, considérable il est vrai, de petites brasseries. La découverte, au début du siècle, de gisements houillers en Campine flamande, quoique sans effet immédiat (et dont l'exploitation ultérieure devait réfléter le rapport de force existant dans le monde économique belge, en ce sens qu'elle était due à l'initiative des groupes wallons existants) ouvrait de larges perspectives.

La première guerre mondiale, tout en interrompant le mouvement flamand, contribua à sortir le pays flamand de son isolement et à l'entraîner dans le grand courant du monde moderne. Presque tout le pays était occupé par les Allemands qui, en de nombreux domaines, y compris celui de l'administration, utilisaient des techniques modernes. En Belgique non occupée (une partie de la Flandre Occidentale), l'armée belge, largement composée de soldats flamands, était en contact avec ses alliés anglais et français. Après la guerre, la reconstruction des régions dévastées du front fournit l'occasion de moderniser et de prendre des initiatives économiques. Le monde agraire flamand s'était enrichi considérablement et s'organisa.

D'autre part, le français étant la langue de commandement de l'armée, et le corps d'officiers étant composé surtout de francophones, des tensions avec les soldats flamands s'étaient produites. Elles avaient favorisé la diffusion du "flamingantisme" dans de larges couches de la population. Ce "flamingantisme" n'avait toutefois pas pour objectif d'assurer une participation flamande aux cadres (supérieurs) de l'armée, cet objectif paraissant, aux uns, hors de portée (la "distance" sociale semblant infranchissable) et, aux autres, profondément marqués par l'antimilitarisme traditionnel de la Flandre (s'ajoutant à la non-indentification de la communauté flamande avec l'état-nation Belgique), indésirable.

La première vague d'intellectuels flamands, qui n'avaient d'ailleurs fait leurs études universitaires que très partiellement dans leur propre langue, envahit d'abord les professions libérales : le barreau, d'une part, dont l'impact social et politique était encore bien plus considérable qu'aujourd'hui et d'autre part, l'administration, déjà en expansion et où des ministres flamands avaient entamé une politique systématique, quoique modérée, de nomination et de promotion de fonctionnaires flamands, surtout dans les "nouveaux" départements ministériels — économiques et sociaux.

Pour ces fonctionnaires flamands et pour les hommes politiques qu'ils inspiraient largement, le problème flamand était tout naturellement perçu dans les termes d'une législation linguistique, assurant l'emploi du néerlandais dans les secteurs publics (administration, enseignement, justice, et plus tard, armée) et une promotion administrative autonome ("bestuurlijke scheiding") ou paritaire (rôles linguistiques) des fonctionnaires.

Leur aversion pour le pouvoir politique se conjuguait avec la modération des leaders flamands des partis politiques traditionnels (qui avaient à insérer les objectifs flamands dans un programme politique où d'autres objectifs étaient prioritaires, et à jouer un "jeu" politique) pour déboucher sur un programme politique flamand purement législatif (et non-constitutionnel) et linguistique (en laissant de côté les aspects communautaires, sociaux et économiques). Ce programme ne devait toutefois se réaliser que sous la poussée des extrémistes "nationalistes" flamands, et dans une conjoncture fortuite (la partie wallonne du pays, pratiquement sans élite bilingue, se ralliant assez paradoxalement au principe de l'unilinguisme territorial).

Cette législation linguistique se présentait différemment aux yeux des deux communautés. L'une, la flamande, attendait d'elle une participation automatiquement plus grande, proportionnelle à la majorité numérique flamande, au pouvoir et à la décision dans tous les domaines, cependant que l'autre, la wallonne et la francophone, constatait que cette législa-

tion linguistique ne modifiait pas le rapport des forces dans le pays et n'entamait pas l'hégémonie de l'Establishment belge francophone avec ses ailes flamande, wallonne et bruxelloise .

Pourtant certains effets en sont sortis, précisément parce que des facteurs extra-linguistiques ont joué. Le plus important à été la démocratisation lente, insuffisante, mais continue du pays : le poids numérique des masses flamandes, de latent qu'il était, est devenu manifeste, entre autres à travers les partis politiques (évoluant de plus en plus vers le type de parti de masse) et les organisations syndicales. Les lois linguistiques ont en outre contribué à accélérer et à rendre irréversible le caractère unilingue flamand du nord du pays (et à enlever d'autre part toute "menace" de constitution d'une minorité flamande en pays wallon). A Bruxelles, le principe territorial étant inapplicable, ce système a été remplacé par des dispositions plus compliquées et sans impact réel sur le rapport des forces en présence qui joue en faveur du groupe francophone d'une manière décisive.

2. L'Establishment belge et la centralisation bruxelloise.

Peut-on désigner par "Establishment" les strates supérieures de la société belge ? Dans quelle mesure au XIXe siècle y avait-il cohérence entre les dirigeants de la magistrature et de l'armée, le monde politique des partis traditionnels ? Ou encore, dans quelle mesure l'élite belge était-elle une élite du pouvoir, une "power elite" ? La différence de langue avec la masse des habitants du pays flamand (qui formait d'ailleurs la majorité dans le pays) permet d'éclairer cette situation. La comparaison avec l'élite flamande presque inexistante, la confrontation plus tard entre les deux élites, est de nature à confirmer, pour la Belgique tout au moins, la thèse de ceux qui prétendent que la notion d'Establishment correspond bien à une réalité.

Quelques facteurs, étrangers à la dualité culturelle du pays, favorisaient la cohérence de ces élites. Et tout d'abord la forte concentration du pouvoir économique dans quelques "holdings" ou groupes financiers, ou plutôt dans un grand holding, la Société Générale de Belgique, et une demi-douzaine de holdings de dimensions plus petites. Prises séparément, les entreprises industrielles ou tertiaires contrôlées par ces holdings atteignent rarement la dimension internationale ou multinationale. Appartenant à des secteurs très divers (en fait peu de secteurs n'y sont pas représentés), les entreprises constituant ces holdings ou ces "conglomérats" forment un tout si important que les holdings peuvent prétendre, dans bien des cas, que leurs intérêts coïncident avec l'intérêt économique de la nation. Dès lors, leur interpénétration avec la vie politique

est inévitable. Comme dans toute grande entreprise, leur direction, oligarchique et élitaire, se complète et se renouvelle par cooptation dans un milieu forcément restreint. Ce système de cooptation est illustré par le fait que pratiquement jamais un manager d'expression néerlandaise n'est parvenu au sommet (et s'il y a quelques exceptions actuellement, elles sont dues plutôt à une adaptation à l'évolution générale du pays, les holdings, conscients de la vitalité économique du pays flamand, s'assurant un alibi de ce côté-là).

Ajoutons que, dans de plus fortes proportions qu'ailleurs, des familles sont restées propriétaires d'une part importante d'actions et continuent à assurer la direction effective du groupe. Un rôle d'une importance et d'une pareille constance suscitait nécessairement une consécration sociale. Elle venait de la monarchie sous forme d'anoblissements. Cette politique de la dynastie, commencée dès l'indépendance de l'Etat, a été poursuivie avec constance jusqu'à nos jours. Récemment, elle s'est heurtée aux refus fréquents de la part de dirigeants économiques flamands (comme aussi des dirigeants politiques) d'accepter l'anoblissement, refus inspiré tant par un réflexe flamand que par un réflexe démocratique, ou encore, par une volonté de distanciation par rapport à l'Establishment traditionnel. L'appartenance à la noblesse est, en Belgique, de peu d'importance en matière de pouvoir ou d'autorité et même de prestige. Mais elle est révélatrice d'une situation "culturelle" et du fonctionnement interne d'un Establishment.

L'actuel premier ministre néerlandais, le socialiste Joop Den Uyl, a dit un jour, parlant de la monarchie dans son pays, qu'elle était "alles tesamen genomen een onschuldige vorm van Establishment". "Tout compte fait une forme inoffensive d'Establishment". M. Den Uyl définissait la situation actuelle dans son pays, et il est clair qu'en Belgique, comme aux Pays-Bas, le pouvoir, sinon l'autorité de la monarchie est allé en diminuant. Les limites de cette autorité sont éclairées par le fait que les rois qui se sont succédé en Belgique, Albert I (pourtant fort du prestige d'un chef d'état victorieux) et Léopold III, confrontés à la dualité culturelle de leur pays, et qui inclinaient vers une reconnaissance stricte et précautionneuse de la langue et de la culture flamandes, n'ont été suivis par l'élite qui les entourait. En fait, et sans même qu'elle le veuille, la monarchie était le ciment d'un Establishment et celui-ci était de langue et de culture françaises.

Une frontière linguistique horizontale traversait donc la société belge. Les individus et les familles ascendantes en pays flamand se francisaient et continuèrent à le faire jusque bien avant dans le XXe siècle sans exception aucune cependant qu'en descendant l'échelle sociale, on se flamandisait (mais le phénomène est moins bien observé ou moins fré-

quent, que le précédent). La capacité d'intégration de cette élite francophone était totale. Le changement de langue, l'aculturation, accompagnaient la mobilité sociale, et la langue donnait sa cohérence au groupe dirigeant, tout comme le groupe assurait du prestige à la langue qu'il parlait (et, par ricochet, une image d'infériorité de l'autre langue).

Mentionnons enfin, comme facteur de cohérence, la forte concentration de cette élite dans la capitale du pays. Elle se retrouve ailleurs, mais en Belgique, dont la tradition est une tradition d'autonomie locale et régionale très poussée, la centralisation n'est pas sans rapport avec la dualité culturelle. Les fondateurs de l'état belge l'ont voulue pour remédier au manque d'unité fondamentale du pays dont ils étaient bien conscients. Il en résulte une distance entre la capitale et la "province" plus forte qu'ailleurs. Si cette aliénation est plus nette et plus évidente entre Bruxelles et la région flamande, elle existe également entre Bruxelles et la région wallonne. L'élite bruxelloise, fût-elle de descendance wallonne, ne s'identifie pas avec sa région d'origine (et celle-ci pas avec elle). C'est pourquoi, lorsque l'heure de l'autonomie des régions sonna, la dualité culturelle se compliqua par l'entrée sur la scène politique d'une troisième région. Bruxelles, mixte du point du vue linguistique mais irréductible territorialement à aucune des deux grandes régions culturelles.

3. Les guerres et l'élite flamande.

La lenteur de la formation d'une élite flamande dans la première moitié du vingtième siècle n'est pas due uniquement à la force et la cohérence de l'Establishment belge en présence, qui, en absorbant les groupes flamands montants, en empêcha la formation. Il faut aussi tenir compte du facteur "événementiel" des deux guerres mondiales, de l'occupation allemande et de ses suites. Ces deux guerres sont intervenues chaque fois au moment où le mouvement flamand était ascendant et, corrélativement, quand une élite flamande, quoique restreinte, était en cours de formation. On connaît les coupes sombres que ces guerres ont faites dans la jeunesse, de tous les pays belligérants, et particulièrement dans la jeunesse universitaire.

Quand le groupe est limité, comme c'était le cas en Flandre, l'effet peut être presque fatal. Mais il y eut un autre aspect, politique cette fois. La prise de conscience flamande qui était en cours se faisait en dehors du patriotisme belge, et en fait plus ou moins explicitement contre lui (ce nationalisme belge, de son côté, s'étant donné comme but d'assurer l'unité nationale par l'élimination de la langue néerlandaise). Ce mouvement flamand était inévitablement plus prêt à collaborer avec l'occupant, et c'est ce que fit une partie importante de l'intel-

ligentsia flamande. Tout aussi inévitablement, elle fut éliminée par la répression politique qui suivit la fin de chaque guerre ; le mouvement flamand repartit chaque fois avec un grand handicap et la constitution d'une élite fut presque à recommencer.

4. L'élite flamande et l'Eglise catholique.

Après la première guerre mondiale, les deux nationalismes, le belge renforcé par la victoire, et le flamand acculé à la défensive, se sont heurtés violemment au sein du monde catholique. Chacun d'eux s'identifiait largement avec le catholicisme. La ligne de démarcation linguistique traversait le clergé, la hiérarchie supérieure se trouvant du côté du nationalisme belge (et faisant partie de son Establishment), le bas clergé flamand (et le clergé régulier) prenant fait et cause pour la Flandre.

Le pays flamand était en effet à large majorité catholique, du moins au sens sociologique du terme. Pour toute une série de causes, la participation des non-catholiques au mouvement flamand, importante encore au XIXe siècle, était allé en diminuant. Dans son ensemble, le pays flamand était même clérical : l'Eglise disposait d'une influence prépondérante dans la vie publique locale et régionale (à l'exception des grandes villes et des régions industrialisées) et même nationale. Le parti catholique était resté continuellement, à une courte période près, le plus grand parti politique et sa position fortement majoritaire en pays flamand compensait sa position minoritaire à Bruxelles (vis-à-vis du parti libéral) et en Wallonie (vis-à-vis des forces socialistes).

Dans ces conditions, une identification du mouvement flamand, et même du nationalisme flamand avec la religion catholique était inévitable, et ni l'universalité doctrinaire de la religion chrétienne, ni la conception "englobante" du nationalisme (un Flamand incroyant n'en reste pas moins un Flamand à part entière) ne pouvaient y faire obstacle. La devise "AVV-VVK" (1) semblait, pour la toute grande majorité des flamigants, incontestable et encore actuellement elle est placée en exergue du journal le plus influent du pays flamand. Cette identification incluait pourtant la prétention à une double exclusivité. Celle du nationalisme, se posant en valeur prioritaire pour céder immédiatement et dans la même lancée, cette place à la religion catholique. La fusion des deux valeurs donnait une force sentimentale considérable au mouvement flamand. Elle entraînait — pouvait-il en être autrement ? — le bas clergé,

(1) Alles voor Vlaanderen, Vlaanderen voor Christus ; « Tout pour la Flandre, La Flandre pour le Christ ».

issu des couches populaires flamandes. Mais, dans la même mesure, elle suscitait l'opposition d'une hiérarchie catholique intégrée dans l'Establishment belge et consciente de ce que l'identification proposée (AVV-VVK) était opposée, au niveau le plus élevé des convictions, à l'universalité de l'Eglise et, au niveau le plus bas du calcul opportuniste, contraire à la défense des intérêts de l'Eglise dans un Etat unitaire où les catholiques wallons étaient minoritaires dans leur région, alors que les catholiques flamands étaient largement majoritaires dans la leur.

Laissons de côté les conflits individuels "de conscience" qui découlaient de cette opposition, pour nous limiter à ses effets sociologiques. Le premier, le plus évident, était une cléricalisation accrue de la vie publique du pays. Par une réaction de défense contre son bas clergé, la hiérarchie pesait de tout son poids sur la vie politique, pour maintenir l'unité du "monde" catholique menacé de désintégration "ethnique". Pour arriver à ses fins, elle interdisait même de voter, sous peine de péché mortel, pour un parti politique autre que le parti "catholique" et notamment pour les partis nationalistes flamands qui pourtant manifestaient presque partout un catholicisme intégriste. A celui-ci, la hiérarchie opposait un nationalisme "belge", sentiment assez inattendu dans un petit pays à sentiment national faible, ou si l'on veut, modéré. Ainsi, la Belgique connaissait deux formes de politisation de la religion : la flamande et la belge.

Les nationalistes flamands catholiques, confrontés avec un conflit de conscience inéluctable dans un monde fortement hiérarchisé où l'on apprenait qu'il valait mieux, à la limite, "se tromper avec son évêque que d'avoir raison contre lui" ne se détournaient pas purement et simplement de la hiérarchie (et partant, de la religion catholique), mais cherchaient dans la pensée catholique elle-même (et surtout dans la doctrine du droit naturel) des arguments pour défendre leurs positions, et dans le clergé des appuis, ou du moins des références. Ils les trouvaient dans le clergé régulier, plus autonome vis-à-vis de Malines, (siège du Primat du Belgique) et même de Rome (où le Pape et la Curie soutenaient Malines, non sans réticence). L'autorité morale de quelques dominicains (et même de quelques jésuites) dans le mouvement flamand prit ainsi d'énormes proportions et la cléricalisation de ce mouvement augmenta encore, même (et surtout) s'il s'opposait violemment à la hiérarchie.

Ainsi, la percée du nationalisme flamand entre les deux guerres a été retardée par l'attitude de l'Eglise. D'une manière générale d'ailleurs, l'ensemble de cette situation a freiné l'évolution de la Belgique vers une société moderne, pluraliste et tolérante et a affecté l'évolution des partis non-chrétiens, socialiste et libéral, lesquels, ayant à faire avec un

cléricalisme violent, ne pouvaient qu'y opposer un anticléricalisme tout aussi net, avec les conséquences rétrogrades que l'on sait.

Ce passé explique en outre la position actuelle de la "nouvelle classe" en pays flamand et du parti politique qui en est largement l'expression, la Volksunie. Devenue dirigeante à son tour, cette classe se rappelle son opposition aux élites "belges" et à la hiérarchie catholique. Elle traîne un passé avec elle qui l'empêche de s'intégrer dans l'Establishment traditionnel comme elle l'amène à adopter des positions et des aspirations politiques différentes de celles de la "droite" traditionnelle.

5. Les marxistes et le nouvel Establishment flamand.

Les marxistes sont déconcertés devant ce phénomène "culturel" en constatant que la nouvelle classe flamande se situe à un autre endroit de l'échiquier sociologique et politique que celui qu'elle devrait occuper, selon leur schéma, à savoir l'alliance des intérêts économiques "naturels" au sein de la bourgeoisie capitaliste. Ils éprouvent ainsi la surprise désagréable du général qui voit surgir sur son aile gauche un ennemi qui, selon les prescriptions des manuels de stratégie, devrait attaquer à droite.

Pourtant l'optique marxiste est confirmée par le fait que l'apparition d'une élite flamande coïncide avec l'expansion économique du nord du pays. Depuis la fin de la guerre, et surtout depuis 1960, le taux de croissance du pays flamand est élevé, nettement plus élevé que celui de la Wallonie, et se situe dans le secteur industriel, celui auquel précisément la Wallonie a dû sa prépondérance dans le passé (la croissance à Bruxelles, élevée aussi, est due surtout au secteur tertiaire). A cette croissance dont les causes sont sans doute une meilleure situation géographique (près de la mer et des ports de mer) et une démographie équilibrée (avec les effets psychologiques et culturels qu'elle comporte) contribuent aussi bien les entreprises traditionnelles que l'implantation d'entreprises étrangères, mais surtout un dynamisme "autochtone", un nombre élevé de petites entreprises étant parvenu à atteindre à d'autres dimensions.

L'avance se fait donc sur un large front et le groupe social qui la réalise est assez nombreux pour susciter la naissance d'une nouvelle classe dont l'homogénéité est favorisée non seulement par les traits communs d'une nouvelle élite face à l'élite traditionnelle, mais également par une communauté "culturelle" de langue et d'aspirations. Pour le paléomarxiste, cette nouvelle bourgeoisie devrait s'intégrer à celle qui existe depuis longtemps et dont elle est solidaire par ses intérêts de classe. Il est même possible — et d'aucuns ne s'en privent pas — d'écha-

fauder à ce sujet toute une série d'interprétations. Celle-ci, par exemple : le pouvoir économique étant en Belgique traditionnellement très concentré entre les mains de quelques grands groupes financiers, surtout francophones, la bourgeoisie flamande serait objectivement le "valet" de ces intérêts. De leur côté, les vrais maîtres de l'économie belge, se tournant vers la région en expansion, trahiraient les intérêts de la communauté walonne dont ils sont issus. Les tensions communautaires superficielles et artificielles ne seraient entretenues par les deux bourgeoisies que pour détourner l'attention des masses. En fait, rien ne pourrait changer, pas même les relations communautaires, sans un bouleversement radical des structures sociales et surtout économiques.

En dehors de la méfiance que doit susciter en général toute interprétation "conspirationnelle" de l'histoire, il reste à expliquer l'existence de ces tensions, même si elles sont exploitées à d'autres fins. Le plus simple ne serait-il pas d'en donner une interprétation sociologique, non-marxiste (ou post-marxiste), en prenant comme point de départ l'existence d'une nouvelle classe flamande ? C'est un fait : pour la première fois dans l'histoire contemporaine, le pays flamand dispose d'une classe dirigeante. Il est loisible de regretter que l'émancipation flamande ait dû passer par là. Mais on ne peut que constater, comme le fait Georges Goriely avec tant d'autres (Sociologie des mutations, éd. Georges Balandier) que, dans chaque conflit dichotomique, "les camps en présence ont contenu en leur sein, l'un comme l'autre, un système d'autorité et de stratification, mieux que cela : le titre premier invoqué pour la révolte, c'est la capacité à se stratifier, à fonder pour son compte pareil système d'autorité, à posséder leaders et élites."

L'existence d'une élite flamande est désormais un fait majeur dans le problème communautaire actuel. La difficulté de faire coexister deux élites universitaires dans la même université, dans la même ville de Louvain, n'est-elle pas à l'origine de la crise de 1968, suivie de la chute du gouvernement (premier exemple d'une crise gouvernementale sur un thème communautaire) ? La présence d'une élite flamande dans la capitale n'est-elle pas de nature à freiner la francisation de Bruxelles, jugée pourtant "irréversible" il y a cinq ans encore par un homme politique aussi clairvoyant que Henri Simonet ?

L'indépendance politique de cette élite vis-à-vis des partis traditionnels, le soutien qu'elle apporte en grande partie (environ 40 %) aux fédéralistes flamands de la Volksunie, expliquent la percée que ce parti a opéré dans la vie politique belge, provoquant à son tour la percée des fédéralistes wallons et bruxellois du Rassemblement Wallon et du Front Démocratique des Francophones. Et ces facteurs déterminent sans doute la place que ce parti occupe entre la gauche et la droite traditionnelles.

On peut rejeter, par conviction démocratique, le principe de l'existence d'une élite quelle qu'elle soit, mais ne faut-il pas constater que la percée d'une nouvelle élite, issue de toute la population (mais provenant surtout de la petite bourgeoisie) comporte aussi un aspect de démocratisation (je n'en veux pour illustration que l'entrée, soudaine et en nombre, de Flamands dans un milieu — celui de la carrière diplomatique — réservé partout à l'élite traditionnelle) ? Et que, quelles que soient les inégalités d'argent et de pouvoir que comporte la présence de toute élite, du moins les distances psychologiques entre cette nouvelle élite et la grande masse sont moins grandes, qu'autrefois, ne fût-ce que pour un certain temps ?

Jusqu'au moment où celle-ci se constituera à son tour, en un Establishment de type classique ? C'est poser la question de la cohérence interne de cette élite, confrontée, rappelons-le, avec une élite qui s'est constituée lentement et qui a longtemps disposé de tous les leviers de commande.

La cohérence psychologique de la nouvelle classe flamande est considérable et l'interpénétration de ses membres a fait de grands progrès. Mais les leviers de commande lui font encore largement défaut. Pourtant, c'est l'accès à ces fonctions, la disposition du réseau qu'elles constituent, qui est la condition *sine qua non* pour qu'existe un Establishment. La pénétration, lente mais continue, de la nouvelle élite flamande, dans les milieux élitaires de l'administration, de l'armée et de la magistrature, des affaires et des organisations belges apparaît ainsi comme étant tout à la fois une des conséquences logiques, mais aussi une des causes de son existence. Elle explique la réaction, politique surtout, des francophones de Bruxelles et de Wallonie. La lenteur de ces progrès, de même que cette réaction, expliquent le recours, parallèle mais non symétrique, à la formule fédéraliste dans tout le pays. Ainsi le phénomène *culturel* de la prise de conscience flamande, accéléré par l'expansion *économique* et prenant la forme d'une *nouvelle élite* flamande, débouche sur la *politique* ; et non seulement sur des lois linguistiques qui n'étaient qu'un "kurieren am Symptom" mais sur des réformes de structure, aussi profondes qu'inéluctables.

6. La dialectique des majorités et des minorités.

Si l'absence d'une élite flamande suffit pour expliquer le fait que la majorité numérique flamande dans le pays soit restée minorisée sociologiquement et si la présence actuelle d'une élite flamande explique les tensions communautaires accrues, cette présence ne suffit pas toutefois pour établir une majorité sociologique et surtout pas, politique dans le pays.

En d'autres termes, nous nous trouvons devant une situation de transition, dans lequelle interviennent d'autres facteurs. Le modèle de l'élite ne suffit pas comme fil conducteur pour interpréter l'ensemble de la situation communautaire en Belgique.

Et d'abord, la position de l'élite flamande n'a pas la même force sur tous les terrains. Sur le terrain économique, elle représente un grand dynamisme dans les entreprises d'importance moyenne, mais elle est presque absente dans les grandes entreprises et les holdings et donc au sein du pouvoir économique para-économique et politique (dans le sens large) que ces dimensions comportent. Si l'élite flamande se trouve bien représentée dans les "technostructures" d'entreprises non-flamandes (bruxelloises et étrangères), elle y est rarement parvenue au sommet. Sa position est déjà plus forte (et d'ailleurs plus ancienne, comme indiqué plus haut) dans le secteur statal et parastatal. Encore faut-il constater que certaines positions acquises par les francophones ne changent de mains que lentement (par exemple, au ministère des Affaires étrangères, à l'armée et dans la haute magistrature) tandis que les nouvelles positions "technocrates" (par exemple, dans la planification économique et la "promotion" industrielle) reviennent souvent aux technocrates d'obédience socialiste, où se reflète la prédominance wallonne et bruxelloise qui se maintient dans ce parti.

L'élite flamande est forte sur son terrain d'origine qui est celui de la culture : elle réalise des percées culturelles de plus en plus fréquentes dans le monde francophone, par exemple, avec le Festival des Flandres ; mais, sur le terrain économique, son dynamisme ne s'est pas (encore ?) traduit en relations de force ; et sur le terrain politique, elle reste nettement en retard. Sa progression présente un asynchronisme, dû à des facteurs externes.

Limitons-nous aux facteurs politiques, et posons-nous la question de savoir comment une majorité, maintenant assortie d'une élite, peut ne pas parvenir à une position politique de majorité. D'abord, et c'est chose évidente, parce que la politique n'est pas uniquement le champ de confrontation des groupes dirigeants. Si tout parti, fût-il de masse, comporte nécessairement, une élite, comme le dit Goriely dans la citation reprise plus haut, il tire aussi sa force d'autres facteurs. La constitution d'une nouvelle élite est certes un phénomène décisif dans l'évolution d'un pays, comme nous avons essayé de le démontrer, mais les conséquences politiques peuvent en être retardées ou même neutralisées. La situation politique peut de la sorte devenir confuse et les données de fait être obscurcies par des réactions socio-psychologiques, très réelles d'ailleurs dans leur impact sur l'évolution et les solutions du problème. Au point

que le modèle simple "minorité-majorité", qui éclaire si souvent une situation, devient ici presque inapplicable.

C'est que les lignes de clivage des partis politiques ne coïncident pas avec les clivages des deux groupes linguistico-culturels et des trois régions. Certes, dans chaque région existe un parti régionaliste important, à objectif fédéraliste, occupant, dans l'ordre de grandeur, la première place à Bruxelles, la deuxième en Wallonie et la troisième en Flandre. Certes aussi, deux des trois partis dits "traditionnels", le parti social chrétien et le parti (ex-libéral) pour la Liberté et le Progrès se sont fédéralisés (si leur évolution n'a pas déjà dépassé ce stade), cependant que le troisième parti politique (second dans l'ordre de grandeur), le parti socialiste, ne maintient son unité que grâce à des facteurs qu'on retrouve dans d'autres partis socialistes tels que la survivance d'une solidarité des travailleurs, une organisation fort élaborée, la priorité donnée à la participation au pouvoir. Les partis fédéralistes ne parviennent néanmoins pas (l'essayent-ils ?) à se mettre d'accord sur une réforme fédéraliste et les partis traditionnels, même soumis à des forces centrifuges de plus en plus grandes, ont d'autres idéologies que communautaires (même s'ils subissent comme ailleurs un processus de "désidéologisation") et sont l'expression d'intérêts "sectionnels" autres que communautaires.

"Autres" : c'est vite dit. Ils éprouvent de plus en plus de difficultés à distinguer ces diverses formes d'«intérêts», voire à les séparer, les antithèses communautaires ayant une tendance à s'insinuer, à s'insérer, à s'imbriquer dans tous les problèmes de la vie publique du pays.

Cela a déjà été le cas, pour rappel, lors des grandes crises qu'à traversées la Belgique depuis la fin de la guerre. Dans la crise "royale" (1945-1950) sur le principe du retour sur le trône du roi Léopold III, des Léopoldistes et des anti-Léopoldistes se rencontraient dans chaque région, mais ils étaient répartis inégalement, la Flandre étant, dans sa toute forte majorité, léopoldiste et la Wallonie anti-léopoldiste (Bruxelles se trouvant à mi-chemin). L'abdication du Roi a provoqué en pays flamand un réel traumatisme et a réveillé le flamingantisme dans les milieux royalistes, et donc unitaristes jusqu'alors. Par contre, la victoire des socialistes wallons anti-léopoldistes a contribué à accroître leur assurance politique et à leur donner une position politique qui dépasse leur importance numérique et leur dynamisme réel.

La crise suivante, celle de 1954-1959, sur l'aide de l'Etat à l'enseignement "libre" (catholique) s'est terminée par un match nul (peut-être provisoire), ou même légèrement en faveur des catholiques, majoritaires en pays flamand. Pourtant la conversion du parti socialiste à une position neutre (ou pluraliste) en matière religieuse et philosophique, qui aurait

dû être la conclusion logique de cette issue, n'a pas eu lieu (alors qu'elle s'est dessinée dans l'autre parti anticlérical, le parti libéral, changeant à cette occasion de nom). De ce fait le groupement normal des forces politiques du pays reste bloqué, et la percée d'un socialisme renouvelé en pays flamand ne s'effectue pas.

Quant à la troisième crise, celle d'un mouvement de grève général (fin 1960), elle comporta des aspects clairement communautaires aussi bien dans son échec (les syndicats chrétiens, majoritaires en pays flamands, s'y opposant et les syndicats socialistes en Flandre n'y participant pas entièrement) que dans les conclusions qu'en tirèrent les chefs socialistes wallons, en s'engageant résolument dans la direction du fédéralisme, "économique" il est vrai.

Chargés du poids de ce passé récent, les partis politiques traditionnels ont cessé de nier la réalité du problème communautaire (tenu pour "artificiel" par certains de leurs leaders qui s'adonnaient au "wishful thinking") pour s'engager, immédiatement après, dans la voie de la recherche d'une solution de compromis. Encore fallait-il commencer par essayer de trouver un compromis au sein même de chaque parti.

En fait, les compromis politiques, consacrés (provisoirement) par la révision constitutionnelle de 1970-1971, reflètent les rapports de force existant dans chaque parti, soucieux avant tout de maintenir la cohésion et stabilisant donc (ou même figeant) ces rapports de forces. L'opération était plus facile dans le parti socialiste, les socialistes flamands souscrivant sans grande difficulté aux aspirations de leurs collègues wallons (mais pas de leurs collègues francophones de Bruxelles, où ils soutenaient une dissidence flamande). Le PLP (ex-parti libéral), tant flamand que wallon quoique se trouvant dans l'opposition, finit par apporter son soutien à un compromis "paritaire" vaguement régionaliste. Mais ce soutien s'avéra fort précaire, ce parti peu structuré subissant soudainement mais violemment l'effet des forces centrifuges qui travaillaient le pays tout entier (ici, une fois encore, la dissidence était bruxelloise — francophone et se concrétisa dans une alliance avec le parti bruxellois fédéraliste, le F.D.F. = Front Démocratique des Francophones).

Pour rendre effective (ou pour valoriser) la majorité flamande, il ne restait plus que le parti social chrétien, nettement majoritaire dans cette région, et s'identifiant depuis longtemps aux aspirations flamandes essentielles. Mais ce flamingantisme était fortement entamé par le parti fédéraliste flamand, la Volksunie, et sa défense contre celui-ci excluait toute alliance ou entente. Il ne lui restait donc d'autre latitude que d'entrer à son tour dans le compromis, tout en obtenant l'autonomie "culturelle", un point du propramme flamand traditionnel, il est vrai, mais vague et difficile à réaliser institutionnellement (jusqu'où s'étend la "culture" ?)

et d'ailleurs acquise de fait depuis quelques années au niveau de l'Exécutif (par l'entrée au gouvernement de deux ministres de la culture, néerlandaise et française).

Les compromis acquis au niveau des partis étaient en outre en constante interaction avec les compromis réalisés au gouvernement (chrétien-socialiste) comme avec celui que l'on devait former au niveau du Parlement (où une majorité des deux tiers était nécessaire pour faire adopter la revision de la Constitution). J'en ai indiqué plus haut les traits essentiels. La majorité numérique flamande (entre autres au Parlement élu selon un système proportionnel) était neutralisée par la parité (surtout au niveau du Gouvernement) inscrite dorénavant dans la charte fondamentale. L'autonomie culturelle se réalise en effet au niveau législatif, les parlementaires "flamands" et "francophones" constituant deux conseils semi-législatifs distincts et autonomes, mais qui restent confrontés à un gouvernement unitaire et sont démunis de ressources fiscales propres. Quant à la régionalisation tout court (cette fois-ci à trois), l'accord n'a pu se faire que sur un article vague (le 107 quater) qui ne fixe pas les frontières de ces régions et laisse à une loi ultérieure (actuellement en discussion) le soin de déterminer les matières "régionalisées" (ces matières pouvant soit se limiter à une régionalisation qui mérite à peine ce nom, en soi déjà vague, soit s'étendre à ce point qu'elles pourraient aller jusqu'au fédéralisme et même au-delà).

Enfin, les dispositions constitutionnelles prises pour régler le problème communautaire ont été complétées par des textes constitutionnels et extra-constitutionnels (entre autres, un pacte culturel) qui ont en commun avec les premiers de manifester le souci de protéger les minorités. Déjà les "majorités spéciales" parlementaires requises pour faire passer certaines lois ne sont pas destinées uniquement à assurer la protection d'une communauté contre l'autre, mais à donner la garantie pour les trois partis traditionnels et surtout pour le plus petit d'entre eux, le PLP (libéral) que leur accord sera requis pour que ces lois passent au Parlement. Un pacte "scolaire" conclu entre ces trois partis en 1959 pour 12 ans doit actuellement être renouvelé de commun accord, mais cette fois la collaboration des trois partis "nouveaux" fédéralistes qui se trouvent dans l'opposition, a été sollicitée. L'un d'entre eux, la Volksunie, désireux d'affirmer en Flandre son rôle "pluraliste" entre structures catholiques et non-catholiques et de déblayer ainsi la route vers l'autonomie, a donné son accord. L'apaisement, tout relatif d'ailleurs, obtenu par ce pacte scolaire a inspiré l'idée d'un pacte "culturel", c'est-à-dire, dans ce cas, entre "idéologies" (chrétienne, socialiste et libérale). Avec tout ce que cela comporte inévitablement d'imprécis, d'un côté, et de trop précis, de l'autre (le tout ne va-t-il pas se réduire à une

convention sur la répartition de subsides entre organisations existantes, culturelles sans doute mais en fait liées à l'un ou l'autre des trois partis politiques qui l'ont conclu ?)

Les idéologies (ou ce qu'il en reste) tout comme ces partis, constituent donc une ventilation nord-sud dans le pays, traversant la démarcation linguistico-culturelle est-ouest. Leur force inégale dans ces dernières régions a, dans l'esprit des initiateurs du pacte, appelé celui-ci comme complément de la régionalisation.

Tout ceci constitue une sorte de "dialectique" majorité-minorité, le vague et le mouvant du terme convenant à ce que la réalité a de vague et de mouvant et en même temps de "figé".

Ces textes constitutionnels, trop longs, trop élaborés et trop précis pour être vraiment praticables, ces nouvelles institutions trop nombreuses et se chevauchant l'une l'autre dont la création n'a jamais été accompagnée de la suppression d'institutions existantes avec, en plus, des pactes distincts mais imbriqués dans le reste, sont de nature à conduire à l'immobilisme et au clichage alors que le point de départ était la volonté d'assurer un développement libre et autonome de tous les groupes qui constituent ce pays par excellence "pluraliste".

En fait, cette constatation largement partagée n'implique pas qu'il faille procéder à une nouvelle revision de la Constitution (thèse avancée par les juristes, et excellente pour les partis d'opposition) mais, pour ma part, à une réflexion sur l'interaction entre les institutions, d'une part, et certaines données socio-psychologiques, de l'autre. Cette réflexion m'oblige à constater qu'il y a quelque distance entre la réalité d'une minorisation et sa perception (qui devient, à son tour, un élément, combien réel, du problème). Si on ignore ce fait, le problème reste opaque et incompréhensible. La majorité flamande continue à se sentir minorisée, surtout en voyant le sort de la minorité flamande à Bruxelles. La minorité wallonne, extrapolant il est vrai, une certaine tendance générale, qui l'éloigne de sa position privilégiée du passé, et préjugeant de l'avenir, se sent minorisée à son tour, et cherche à conclure une alliance (difficile) avec les francophones bruxellois majoritaires dans leur agglomération. Quoiqu'il en soit moins question actuellement que naguère, personne ne perd de vue les minorités, peu nombreuses mais réelles, flamandes en Wallonie, d'expression française en pays flamand. Dans chaque région, il y a au moins une minorité politique ou idéologique, minorisée dans ses mentalités et ses attitudes. Est-il hasardeux d'avancer que le critère de validité des nouvelles institutions devrait être avant tout celui de leur impact possible sur la tranformation des attitudes ? Si on leur assigne ce but, on doit en même temps étendre le fédéralisme *de facto* à certains centres de décision non-institutionnelle, et limiter les nouvelles institu-

tions au strict nécessaire. En s'engageant clairement mais avec réalisme dans la voie du fédéralisme, peut-être constatera-t-on, comme l'avait fait Henri Borginon, un des leaders flamands les plus clairvoyants d'entre les deux guerres, que la dose de fédéralisme nécessaire au pays est limitée, à condition de s'engager résolument dans cette voie.

★

The socialist party in the party system and in organised socialism in Belgium*

by Bert DE BAKKER
and Dr Mieke CLAEYS - VAN HAEGENDOREN,

Limburg School of Economics.

*

Introduction.

Belgian political parties have been the subject of ample research and description from the point of view of political history. Foreign as well as Belgian scholars have, to some extent, examined the structure and functioning of the Belgian party system (1). But the very components of the system however, i.e. each one of these political parties, amasingly little research has been carried out. We find ourselves at an initial stage, to which the Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques has contributed greatly with its discriptives studies, often from the organizational viewpoint, of a number of parties, related organisations and pressure groups (2).

This article also goes in that direction, but is confined to the Belgian Socialist Party (BSP) and tries to consider this party from the political

---

* We thank cordially Mrs M. Schepens-Uyterhaegen and Miss G. Boven for the translation.

(1) a.o. LORWIN V., Religion, Class and Language in National Politics, in: DAHL R. *Political Opposition in Western Democracies,* New Haven, Yale University Press, 1969 (4th printing).

VAN DEN BRANDE A., Elements for a sociological analysis of the impact of the mean conflicts in Belgian political life, *Res Publica,* 1967, nr 3.

HUYSE L. *Passiviteit, pacifikatie en verzuiling in de Belgische politiek,* Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970.

MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN Fr. (dirs). *La Décision politique en Belgique,* Paris, Colin, 1965.

(2) a.o. : *Structures et évolution du « monde catholique » en Belgique,* Bruxelles, CRISP, CH 352-353 du 10 février 1967.

Structures et évolution du « monde libéral » en Belgique, Bruxelles, CRISP, CH 522-524, 1971.

Les structures du « monde socialiste » et leur évolution, Bruxelles, CRISP, CH 570, 572, 577 et 582, 1972.

system of which it forms a part. It is obvious that, because of a (temporary ?) lack of relevant empirical data, we must limit ourselves to a partial survey in wich we sometimes do not exceed the stage of hypothesis-formation.

In this paper we entend to situate the BSP in the political system of which it forms a part. But this will only be done partially because only two components of this political system have been chosen as a frame of reference. On one hand, the BSP is a part of the Belgian party system ; on the other hand it forms an important part of the socialist organisation complex in Belgium. Between both poles their exists a continual tension.

In the first part we will situate the BSP whithin the Belgian party system : first we shall outline the BSP electoral support ; next its structural position in the party system ; finally the stand it takes on the issues of Belgian politics.

In a second part we shall project the BSP on the total socialist organisational complex in Belgium, the so-called socialist « pillar ». First we shall give a short outline of this pillar, secondly we shall indicate how this complex of organisations is bound together, and thirdly a few hipotheses we be formulated with regard to the political functions of the pillar organisations.

I. Position of the BSP in the belgian party system.

A. ELECTORAL SUPPORT.

a) *Size of the BSP electorate.*

The BSP has been the second largest party of the country since 1919 (and in recent years the strongest in so far as the Dutch- and French-speaking christian-democrats are considered as separate formations). She's always been the strongest in Wallonia, on the average the biggest in Brussels-Capitale and the perpetual second in Flanders.

Its general vote percentage has been fairly constant from 1919 till 1961, excluding a few exceptions, namely 34.75 % of the valid votes for the House of Representatives. Since the 1965 parliamentary elections, their has been a sharp decrease to about 28 %, this is almost 7 % less than before.

b) *Some sociological caracteristics of the BSP electorate.*

According to Delruelle, Evalenko and Fraeys (3) the principal determinants that have a positive effect on the choice pro BSP are on one

(3) DELRUELLE N., EVALENKO R., FRAEYS W., *Le comportement politique des électeurs belges,* Bruxelles, Université libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1970.

side the fact that one is a non-practising Church member and on the other side the subjective identification whith the working class. The proportion of practising Catholics in the BSP electorate is of about 1/4, while according to the same study more than 80 % of the BSP voters not only belong to the socio-professional category of manual and clerical workers but also identify subjectively with the working class.

B. STRUCTURAL POSITION OF THE BSP IN THE PARTY SYSTEM.

The Belgian Workers Party (predecessor of the BSP) was a structural opposition party up to World War I : its ideology was considered subversive by the established parties ; its parliamentary power was limited because of the limited or inequal suffrage in force, to such an extent that extra-parliamentary activities were important means of pressure. It was not tolerated in the executive branch. It is obvious that the main political objective of that periode was the struggle for universal single suffrage (« one man, one vote ») as an instrument of political power acquisition within the political system.

The « traditional » Catholic and Liberal parties had to recognise the BWP as a coalition partner from World War I onward : the war situation and as a partial result, the introduction of universal single suffrage, made it a full-fledged government party. It was endeed impossible to ignore it, for this would only have stimulated its revolutionary *élan* in that troubled period. As a government party it became more and more excepted in more important departments. This proces of integration in the political system was finished on the eve of World War II.

From than on the BSP, at the moment with the CVP-PSC and the PVV-PLP in the Leburton-government, has been a so-called « traditional » party. Is this a symptom of blurring contradictions between this type of parties ? They are more and more up against the new structural opposition parties, wich — with exception of the small Communist Party — have grown meanly out of the difficulties between the Flemings, the Walloons and the french-speaking inhabitants of Brussels. This new parties are the Volksunie (People's Union) in Flanders, the Front Démocratique des Bruxellois Francophones in Brussels and the Rassemblement Wallon in Wallonia. Moreover we must note that an extra-parliamentary and even a extra-structural opposition exists with a certain success.

C. POSITION OF THE BSP WITH REGARD TO THE CLEAVAGES IN BELGIAN POLITICS.

a) As for the *socio-economic issues* the BSP takes a leftist stand in the sense that it wants an increase of the role of the state in economic

development, a less unequal income distribution ; it is more sensitive to syndical demands. But it is not the only one. The BSP is in between the small Communist Party (extreme left) and the FDF-RW and VU, wich take moderate stands left of the center.

b) The issues concerning the *relations between Church and State* are connected with the readiness (unreadiness) of the State to give financial aide to Church institution (meanly the private Catholic schools). Recently the content of this cleavage have been broadened : ethical problems, meanly abortion, came into focus. Since in 1961 the anticlerical Liberal Party was made into a pluralist Party for Freedom and Progress, the BSP (together with the Communist Party) is the only anticlerical party, the stands of which are in direct contrast against those of the Christian Social Party.

c) There are also more outspoken contradictions in wich the borderline is not parallel to the organisational borderline between the parties but rather to those of the ethnic communities in Belgium. This borderline is also visible within the BSP, between the Flemings and the French-speaking.

However, the situation is more complicated : the Flemish socialists have always belonged to the « moderate » group in the Flemish emancipation process. Strong regionalisation, ending in federalism, dit not and does not appeal much to them because they feel it will force them into permanent opposition in Flanders. In the early sixties the Walloon socialists passed to a period of radical Wallingantism in wich the demand for federalism was tided to a demand for structural reform in the organisation of the economy. This cannot be seen out of the power context : the BSP is surely the strongest party in Wallonia and would be able to leave a strong mark on an autonomous Walloon policy. Finally, the Brussels BSP has always been in favor of a unitarian or, at least a minimalised regional state structure, because this migth endanger the central position of the Brussels *regio*.

In recent years the internal community issues within the BSP have been given less importance, also due to strong pressure from the party top and the structural unity of the party has been more or less restaured. The BSP, as a party, has taken on the image of a « state-supporting » party, the only one in the country (after the PVV-PLP left the unitarian ticket) wich takes a minimalising stand on the question of the communities.

II. The BSP and the socialist organisational complex.

A. OUTLINE OF SOCIALIST ORGANISATION IN BELGIUM.

The socialist « pillar » has been built on 4 large organisations, wich are structurally on a par. Together they are loosely overarched by the deliberation organs of the so-called *Common Action* : a political party, a trade union, a union of mutual health founds and a series of cooperatives. Three out of this four organizations are very large and powerfull on their own : The BSP, the General Belgian Labour Union and the National Association of Socialist Mutual Funds (total each one 30 to 40 % of the electoral, syndical respectively mutual sector). The socialist cooperatives, though often large in absolute figures, only represent a fraction of their sector.

A number of organisations and institutions are associated to each one of these four branches of Common Action, e.g. the Socialist Youth Association (with overarches the various socialist youth organisations), the Socialist Women Association, Research and Action Centre for Agriculture, the Office for Socialist Cultural Policy, the National Federation of Indipendant Workers.

Finally we have a socialist press (5 newspapers : 3 French, 2 Dutch) wich represents 1/10 of the total sales of Belgian newspapers, but it is in a precarious commercial situation.

The BSP has been described above. Therefore our outline would be confined to the 3 other branches.

a) *The General Belgian Labour Union* (Fédération Générale du Travail de Belgique/Algemeen Belgisch Vakverbond).

1° This trade union is a extremely powerful organisation : 886.175 members in 1971 (the second largest union but for the General Christian Union ; 41 % of the syndicated in 1969 were members of the socialist trade unions and 29 % of the total number of syndicated employees ; the high degree of syndicalisation in Belgium not only explains the high number of socialist union members amongst the employees but also the strong position of unions in the social-economic sector). At the social elections of 1971 the socialist labor union got nearly half of the votes. There is a certain numerical balance between the number of Flemish and Walloon syndicated, within between a powerful Brussels regional division, grouping the members in and around the Capital, 14 % of the members.

2° One can see an evolution in the attitude of the union towards the socialist party. Originally socialist syndicalism was one of the constituting

parts on which the socialist party as an indirect party organisation was built. From 1938 on the syndicates started getting organised separately and in 1944 the indirect party structure was definitely broken.

Not only the unions become more independent from the party organisationally, but the fusion, wich toke place immediately after World War II, between socialist and communist syndicates, was only possible when the new syndicate was able to defind a policy rather independant from the parties. The communist influence within the syndicate was very important in the period immediately following the war, but has been on the decline since. At this moment there are no communists in any positions of responsability. But a similar fenomenon with implications for the attitude of the socialist union towards the socialist party was repeted afterward : a number of syndicated members vote at this moment for the Rassemblement Wallon, the Front des Francophones or the Volksunie (People's Union).

The relatively independent position of the socialist union towards the party is not only explained by the composition of the basis of the union but another possible explanation can be found in the fact that the union finds it necessary to take up a position left from the socialist party because of the treathning alienation of the union apparatus from the basis (wild cat strikes and uncontroled spontanious strikes). No surprise than that it is believed that the BSP tends more and more to the centre. A striking illustration of this rather independent bearing of the union is the decision to exclude members of parliament from its national bureau.

Notwithstanding these facts the socialist union is definitely one constituing element of the pillar (see further below).

b) The *National Association of Socialist Mutual Health Funds* (Union Nationale des Mutualités Socialistes/National Verbond van Socialistische Mutualiteiten).

This association consists of 28 mutuality federations and is by for the largest component of the socialist pillar. In cooperation with and with the aid of official services it offers insurance against illnes and invalidity. It has also a wide network of hospitals, clinics, medical centers, maternity clinics and dispensaries. With its 1.216.000 « titular » members (9 % indipendent workers) and with 2.247.750 « supported » members (titular members and the persons in their charge) it dominates approximately 30 % of the mutual health funds « market » in 1970. The Association has more French-speaking than Dutch-speaking members. The Walloon federations represent 42 % of the totality, the Flemish 38 % and the two bilingual federations together 20 %.

A few mutualistic organisations are associated with the Association. They focus on the particular needs of certain groups : the women (Socialistische Vooruitziende Vrouwen ; Les Femmes Prévoyantes Socialistes) and the young people (Mutualiteit der Jonge Arbeiders ; Mutualité des Jeunes Travailleurs).

c) The *Socialist Cooperatives* are grouped on a national basis in the Federation of Belgian Cooperatives (Fédération des Coopératives Belges or FEBECOOP). They have 5 sectors : distribution, dispensers, insurances, savings- and credit system and production. The mean centre of power in the cooperative system is not in the superstructure (FEBECOOP) but in each of the component organizations.

1. The PS-Group (« La Prévoyance Sociale ») (insurances). Typical of the PS in the doctrine of the socialization of profits, decreeing that with part of the profits a number of social institutions will be established and managed by the PS group (psycho-medical-social centres, thermal centres, rest houses, etc...). In 1969 the net income of this group (not including the income of the social works initiated by the group) was 2,45 milliard Belgian Francs and the contributions collected by the PS Group represented 4,39 % of the contributions cached by the total sector.

2. In 1971 the socialist savings-bank Codep managed 4,29 milliard Belgian Francs. In 1968 Codep was the 7th largest private savings-bank in Belgium, representing 2,7 % of the total number of private savings-banks and 0,37 % of the total savings-sector. Next to its major activity savings and credit activities proper, Codep is also a service-institution for the other socialist organizations (accounting, fiscalities, managerial surveys, etc...).

3. The 19 regional consumers' cooperatives of differing sizes, are managing some 1.000 business units (from small retail shops to super-markets). These are organised on a nationwide scale in Coop-Belgium, a cooperative of cooperatives, whose mean business is the central purchases. In 1971 the total turnover of this sector was some 5 milliard Belgian Francs and there were about 320.000 members.

4. In 1971 there were 251 socialist cooperatives dispensers belonging to 9 organizations. Their total turnover was about 1 milliard Belgian Francs.

5. Finally there are 12 production cooperatives amongst wich 10 cooperative printing-businesses, wich print socialist newspapers and editions, amongst others.

B. LINKS BETWEEN THE SOCIALIST ORGANISATIONS

Organised socialism is to a large extent interlocked. The following factors contribute to the relatif integration of the several tens of socialist organisations. It is clear that these integrated factors are interdependent, and that the distinctions made by us are often more logical distinctions than real distinctions.

a) *The consciousness of common interests.*

This is, of course, a basic condition for coherent political action. The position of the socialist pillar is in this respect easier than that of the others. Socialist solidarity is based on two cleavages, socio-economic and religious-philosophical, and is therefor more solid than in most rivalling formations (the communist excepted), wich are only homogeneous along one dimension. The bargaining process between opposing interests is easier for socialists.

b) *Shared culture.*

The socialist pillar is more than an organisational complex active in the political and syndical field, rendering its members a service, and having a ideology to motivate and account for its actions.

The French term for pillar, « famille spirituelle », denotes more of a spiritual climate than the corresponding Dutch term « zuil » (pillar) wich gives more emphasis to the structural dimension. The ideology is only an imperfect rational expression of this spiritual climate or « culture ».

The socialist « world » is a rather closed, autarctic world, with a clear conscience of in- and out-groupes. The socialist pillar organises the tradition and culture of a specific part of the population in wich the loyalty to a traditional cognitive and affective world is more central than the rational support for certain alternatives of policy. That is why it is difficult for outsiders to feel at home in this world.

For the integrated socialist, socialism is at the same time a belief in the rise of the working class and a defense against the influence of church structures in society, it is an organised defense of collective interests and a mechanism providing solutions for private problems, it stands for a particular kind of policy, a mixture of the culture of urbanisation and some proletarian-informal manners, an ideology, a climate to live in and think in, and even a mechanism satisfying sociability needs. But socialism failed to capture the protest movement of the young.

Socialism can, therefore, have a pretty absolute impact. And as the sovereign state this part of the population has its own symbols and rituals : its red flag, its song, the Internationale and its own « day » namely first of may.

c) *Cumulative memberships.*

There is a strong osmosis on the level of the elite. Organisations belonging to different branches of the Common Action have members in responsible positions who also play an important role in other Socialist organisations. The phenomenon of accumulation of mandates is more striking than in any other party. It is general knowledge that one does not stand a chance of being elected a candidate at the polls (a mechanism

for drawing up the list of candidates) if one is not syndicated with and insured by a socialist organisation and if one does not favor, as a consumer, one of the socialist businesses.

At the basis these cumulative memberships do exist, but to a much lesser extent. The institutional possibilities are such that for many needs it is not necessary to apply to organizations which are not part of the pillar. The perfectly integrated socialist is not only a party and union member and a member of a socialist medical care organisation — his wife makes her household purchases in the small cooperative shop in the neighbourhoud, the family is insured with the PS Group and take their savings to Codep. A part of their luzure time is spend in socialist circle (youth organisation or youth-house for the children, socialist cultural organisation for the parents, and socialist pensioners' organisations for the grandparents ; one can even have a vacation organised by socialist institutions specializing in this activity). The list is not exhaustive.

These integrative institutional possibilities are, however, only partly made use of. The number of people who are members of all the four big branches is maximum 200.000 (namely, the branch with the smallest number of members, the party). This number of completely integrated socialists represents only a small minority of socialist voters. One could formulate the hypothesis that the phenomenon of « pillar-boundness » meanly manifests itself on the level of the elite and the militants, rather than on the basic level. The following is an incomplete list, the figures are only approximations :

Number of party members	200.000
Number of consumer-members of the cooperatives . . .	320.000
Number of union members	890.000
Number of members of the health organisations :	
— titular members	1.220.000
— Titular members and the persons in their charge	2.250.000
Number of voters	1.450.000

d) *Common history.*

An element which should not be underestimated is the feeling of solidarety within the socialist movement based on a common history, a common struggle and shared victories.

In origin a movement for the emancipation of the working class, the socialist party can look back upon an often heroical struggle of its militants. The movement can take pride in the fact that it has

contributed significantly to the democratisation of the political system and the improvement of the situation of the labour class.

Sometimes one has the impression that this common tradition is interpreted as a sure sign for a dynamic future.

It is this common tradition which — in part — accounts for the a number of actual options : from the beginning Belgian socialism was anti-church because in its origin it was supported by the freemason movement and it fed by the conservatives of the Catholic politicians of those days. In the socialist culture there has always been a certain unwillingness to recognize the difficulties between Flanders, Wallonia and Brussels as a source of conflict because they dashed with the internationalist tradition.

This common past explains why the several socialist organizations still see each other as members of the same family. This is linked with the collective membership before 1940. The Belgian Workers Party was then the political super-structure of the vorious socialist organizations (unions, health funds, cooperatives).

e) *Structural ties.*

The 4 large organizations of the socialist pillar are on equal footing. Their representatives meet in the common organs of the socialist Common Action, existing on national, regional and local level. Mostly the Common Action is not more than a whole of loose councils, which form no decisive link in the decision making process, but rather lead a reclusive existence. However, the Common Action increased its importance in periods of political crisis (royal question, school conflict) when its latent function became manifest, and it acted as the central organ that coordinated the often extra-parliamentary actions of the mobilised socialist organizations. However the Common Action has not been active in many years.

It is also provided by statute that the trade unions, the mutual health funds and the cooperatives each one dispose of a representative with advisory vote in the national BSP bureau.

The structural integration within the cooperative movement is not only stimulated by the fact that each of the large cooperative sectors have their representatives in the national bureau of *Fedecoop,* but also by the practice of the « crossed participations », by which different cooperative societies have a participation in each other's capital.

Finally a number of affiliated organisations have their representatives in the top-organs of the « mother »-organisation. E.g. the Socialist Women Movement has 2 representatives in the executive comittee of the National Union of Socialist Mutual Health Funds ; the Flemish and French-speaking Young-Socialists have each a representative with advisory vote in the BSP bureau.

C. SOME POLITICAL FUNCTIONS OF THE NON-POLITICAL PILLAR ORGANIZATIONS.

Because empirical verification material is still unsufficiently collected, only some hypotheses are formulated here :

a) The existence and functioning of the pillar has a stabilizing effect on the electoral support of the party. First the framing of the most diversified life domains by like-minded organizations has a socializing effect on the citizen. Secondly the extensive services rendered (from taking the necessary step in order to get pensions or building-permits allocated up to making job-placements in the civil service and in socialist organisations) have a positive effect upon the loyalty of the persons concerned.

b) The labor unions, mutual health funds and cooperatives give financial support to party politics, mainly to the election campaigns.

c) The non-political organizations « feel » vague or explicite expectations in their basis with regard to politics, canalize them to collective options, translate them into technical terms, and try to push them politically via the party.

*

Perspectives : le fonctionnaire national et l'Europe

par Albert COPPÉ,

Professeur K.U.L.*

*

I. Il existe un sentiment de concurrence entre l'administration nationale et l'administration européenne.

Depuis la deuxième guerre mondiale, dans tous les pays d'Europe occidentale, nous avons régulièrement progressé vers une étatisation croissante et de ce fait, des tâches de plus en plus nombreuses ont été confiées aux pouvoirs publics en matière de finances, d'économie, d'enseignement, de recherches scientifiques, de politique régionale, etc... Quiconque a participé au cours de ces vingt dernières années à la vie politique, sous quelque forme ou à quelque niveau que ce soit doit avoir le sentiment que l'administration « européenne » fait concurrence à l'administration nationale. Or, ce n'est pas seulement une appréciation subjective. C'est aussi une réalité.

En Belgique — mais aussi dans l'Europe tout entière — un transfert de pouvoir est en train de se produire, d'une part vers le plan supranational, que nous appellerons plutôt (comme cet adjectif n'est pas et ne sera jamais populaire) le plan communautaire (Van Zeeland, très adroitement, a parlé de « l'usage en commun de pouvoir souverain ») et d'autre part, vers le plan régional.

Il est curieux que ces deux mouvements se manifestent au même moment. On peut très bien imaginer qu'au cours d'une période donnée, il apparaisse nécessaire, pour résoudre certains problèmes, que des décisions soient prises à un niveau plus élevé, ce qui signifie, dans un cadre plus large.

Mais lorsque au même instant le besoin de régionalisation se fait sentir lui aussi, nous nous trouvons devant un paradoxe : ou il faut élargir le

---

* Université Catholique de Louvain d'expression néerlandaise.

cadre dans lequel les Etats prennent des décisions, ou il faut le réduire, mais que cette double nécessité surgisse au même moment, semble à première vue contradictoire. C'est la raison pour laquelle je vais quelque peu m'attarder sur ce point. La vérité c'est qu'il ne s'agit pas des mêmes problèmes.

Les arguments en faveur de l'*élargissement* du cadre de décision sont souvent évidents : dans bien des cas, l'élargissement du cadre de décision est la condition d'une décision efficace. Il en va ainsi, évidemment, des problèmes de défense et des problèmes monétaires. Les Suédois supportent pour leur défense une des charges les plus lourdes qui soit ; mais on peut se demander si la Suède est en mesure d'assurer seule sa défense pendant plus d'une très courte période ? En ce qui concerne la monnaie, il n'est plus un homme sensé qui croie qu'un pays puisse assurer seul sa stabilité monétaire externe.

En ce qui concerne le *passage simultané* à la dimension régionale, j'ai trouvé trois arguments, que je crois dignes d'être examinés de plus près si l'on veut comprendre l'évolution que sont en train de vivre en Europe occidentale les hommes de la deuxième moitié du vingtième siècle.

En premier lieu, la *complexité* du monde moderne *impose* la décentralisation. Au fur et à mesure que les situations deviennent plus complexes ; on *doit* procéder par délégation. Cela est vrai pour l'entreprise au niveau de la gestion industrielle. Des enquêtes relatives à la vie des géants industriels des Etats-Unis au cours de ces vingt dernières années ont permis de constater que seules les entreprises qui étaient venues à la décentralisation et à procéder par délégation avaient continué à se développer. Elles sont les seules à avoir innové et à avoir évolué avec leur époque.

S'il en va ainsi au niveau de la gestion industrielle, les mêmes règles valent, étant donné la complexité du monde moderne, au niveau politico-administratif.

La décentralisation s'inscrit dans la ligne de notre époque complexe.

Une deuxième raison expliquant le besoin croissant de régionalisation procède du fait que, compte tenu des mutations considérables en voie de réalisation, aucune région ne peut plus se sentir à l'abri. Je fais allusion ici aux nombreuses mutations auxquelles la crise de l'énergie et la révolution des transports ont donné lieu en Europe. En quelques années, quelques-unes des régions les plus prospères sont devenues des régions pleines de soucis. On peut en dire autant des mutations agricoles, à la suite de l'accroissement de la productivité. En 1950, il y avait dans la CEE à six, 20 millions d'agriculteurs ; il y en avait 15 millions en 1960, 10 millions en 1970 et il y en aura 5 millions en 1980.

Une troisième raison plaidant en faveur d'une régionalisation plus poussée est la suivante : notre croissance économique est le produit d'une

fécondation croisée ; ce que les Américains du Nord appellent la « cross-fertilisation ».

Les pouvoirs publics locaux, l'autorité nationale et le secteur privé doivent ensemble contribuer au développement économique.

Dans un avenir plus ou moins proche, un quatrième niveau contribuera lui aussi à cette fécondation croisée : le niveau supranational.

Les communes, en Belgique surtout, sont trop petites pour pouvoir apporter une contribution substantielle à une restructuration de l'activité économique. La Belgique compte environ 10 millions d'habitants répartis sur quelque 2.000 communes, soit en moyenne 4 à 5.000 habitants par commune, ce qui est beaucoup trop peu. Les communes doivent donc fusionner si elles veulent être en mesure de contribuer d'une manière satisfaisante à la croissance économique.

De leur côté, différentes régions ou contrées ont compris elles aussi qu'il était nécessaire, pour elles, d'intervenir activement dans la vie économique. Elles ne se sentent pas en sécurité tout simplement, parce qu'aucune d'entre elles ne peut dire avec un minimum de certitude ce que l'avenir lui réserve.

a) Elles sont menacées d'en haut, c'est-à-dire par l'administration centralisante. Il y a longtemps que nous connaissons cette tendance en Belgique. En France où cette tradition de centralisation est très ancienne, ce sentiment est encore plus aigu qu'ailleurs. Mais récemment, ce sentiment s'est développé aussi en Italie.

b) Dans l'Europe toute entière, c'est-à-dire à l'intérieur et à l'extérieur de la CEE, on perçoit une réaction en sens contraire, favorable à la régionalisation. Les Britanniques, eux aussi, ont entrepris leur régionalisation, de même d'ailleurs que les Etats-Unis. On remarquera à ce propos le fait inattendu, que tout récemment une délégation commerciale de l'Etat d'Ohio, est venue s'établir à Bruxelles pour y défendre les intérêts commerciaux de l'Etat d'Ohio. Il y a peu, l'Etat de Virginie a fait de même. Cela semble montrer que même aux Etats-Unis il existe une tendance à développer une action au niveau de la région lorsque les contacts doivent être mieux assurés pour une raison ou une autre.

Mais, s'il y a un sentiment de concurrence, ce n'est en aucune manière parce que le nombre de fonctionnaires européens et de fonctionnaires nationaux soit pour l'instant le moins du monde comparable. En 1968, la Belgique comptait 233.000 fonctionnaires au total. Ce chiffre comprend il est vrai les enseignants du réseau officiel d'enseignement. Si nous faisons abstraction de ces derniers, nous arrivons grosso modo à un total de 100.000 fonctionnaires.

Par contre, la CEE compte à peu près 8.000 fonctionnaires dont un grand nombre travaillent dans des centres de recherches. Ces derniers mis à part, la CEE compte quelque 5.000 fonctionnaires, ce qui ne représente que 5 % du nombre de fonctionnaires d'une seule administration nationale qui n'est pas la plus importante, il s'en faut de beaucoup. Or il y en a six... Pour ma part, j'aimerais voir disparaître aussi rapidement que possible ce sentiment de concurrence qui ne peut que vicier les relations entre « Européens » et fonctionnaires nationaux.

*
* *

Le fait que l'administration européenne paie des salaires plus élevés que les administrations nationales pourrait aussi donner raison à un sentiment de concurrence. Mais c'est là un sentiment que l'on trouvera surtout, voire peut-être uniquement, chez les Belges, parce qu'ils vivent à côté du siège le plus important des communautés européennes. L'explication du sur-salaire est simple : si en Europe on ne paie pas à un individu environ 30 % de plus que ce qu'il peut gagner dans son propre pays, il n'émigrera pas. Il ne déménagera pas avec femme et enfants vers une autre ville d'Europe, quels que soient les charmes de Bruxelles ou de Luxembourg.

A la CECA, j'ai rencontré des jeunes gens belges qui refusaient de venir habiter Luxembourg parce qu'ils ne pouvaient gagner au moins 30 % de plus qu'à Bruxelles. Le problème est évidemment le même dans les autres cas. L'administration européenne accorde une « prime de dépaysement » de 16 %, qui est réellement trop faible, mais à ce propos les avis diffèrent. Certains trouvent qu'après quelques temps le dépaysement prend fin et que la prime doit donc progressivement être supprimée. Je fais partie de ceux qui, au contraire, estiment que cette « indemnité » doit être maintenue à cause des problèmes qu'entraîne le fait que l'on doit *pouvoir* retourner dans son pays, notamment si on veut élever ses enfants dans le milieu dans lequel ils devront vraisemblablement travailler plus tard... J'ose en tout état de cause affirmer qu'aucun fonctionnaire *occupant un emploi* n'émigrera pour moins de 30 %. Or, on ne peut imaginer une administration européenne recrutant uniquement des chômeurs.

II. Quelle est l'attitude du fonctionnaire national face à l'Europe ?

a) *L'intégration croissante des économies nationales dans le Marché Commun.*

Dans un pays comme la Belgique, on doit largement tenir compte de l'intégration européenne. La totalité du commerce international de la Belgi-

que représente environ 40 % du produit national brut et plus des 2/3 de ce commerce est orienté vers le Marché Commun.

Pour la Belgique, les échanges européens correspondent donc à peu près à un quart du P.N.B.

A l'occasion à la fois de la mise en équation des problèmes et lors de la recherche de solutions possibles, chacun doit tenir compte de cette situation. Cela est vrai pour les dirigeants syndicaux lorsqu'ils présentent des exigences en matière de salaires ; cela est vrai aussi pour les employeurs, lorsqu'ils arrêtent leurs décisions en matière d'investissements ; cela est vrai enfin pour les pouvoirs publics, par exemple, lorsqu'ils déterminent les charges fiscales directes et indirectes et le rapport existant entre ces charges.

b) *Le développement de la coopération au niveau de l'exécution des décisions.*

Pour illustrer quelque peu l'importance du problème de la coopération, je voudrais d'abord dire qu'en près de quinze ans, la Communauté a promulgué environ 17.000 décisions et directives de la Commission.

Il s'y ajoute en outre près de 3.000 directives et décisions du Conseil de Ministres.

Le Fonds agricole, quant à lui, dispose d'environ 4 milliards d'unités de compte par an pour des subventions versées au titre de l'orientation et pour la « garantie » dans le fonctionnement des principaux marchés agricoles.

Pour gérer ce Fonds, la Commission de la CEE dispose d'un noyau de près de 50 fonctionnaires.

Pour respecter un taux normal de contrôle par sondage, il conviendrait d'effectuer 15.000 sondages. Sur les 50 personnes dont je viens de parler qui assurent la gestion du Fonds agricole, quelques-unes sont en même temps chargées du contrôle. Cela veut dire que la CEE doit dans une large mesure compter sur la compréhension, l'honnêteté et le sens de l'intérêt public de ceux qui, au niveau national, « puisent » dans cette caisse commune.

Il en va de même pour les ressources propres qui, perçues par les Etats nationaux, sont transmises à la CEE depuis 1971. Il s'agit ici d'environ 3 milliards d'unités de compte. En d'autres termes, cela correspond à l'ensemble des droits de douane, — qui peu à peu seront affectés intégralement aux Communautés européennes —, augmentés de la totalité des prélèvements agricoles. Ils sont perçus par des fonctionnaires nationaux des douanes qui les encaissent *pour le compte de la CEE*. On doit espérer qu'ils feront, dans l'exercice de leurs fonctions, preuve de la même conscience que lorsqu'il s'agit de ressources nationales.

c) *Le développement de la coopération à l'occasion de l'élaboration des directives communautaires.*

C'est ici que les difficultés sont le plus considérables. Jusqu'à présent, la CEE n'a encore vraiment réussi à élaborer qu'une politique agricole. Nous sommes maintenant sur le (bon) chemin en ce qui concerne la politique économique et monétaire. Nous espérons que d'ici 1980 la CEE réussira à constituer une union à la fois économique et monétaire, sans demander à laquelle des deux on doit donner la priorité. Elles seront réalisées ensemble ou pas du tout et on peut y ajouter la politique sociale et la politique régionale au niveau de la Communauté avec le développement d'une solidarité identique à celle qui doit se créer sur le plan économique et sur le plan de la politique monétaire pour que l'union monétaire puisse se maintenir d'une façon durable.

Dans le domaine de la politique régionale surtout, les Etats sont très jaloux de leurs compétences qu'ils veulent conserver à tout prix. La Communauté ne progresse donc que difficilement sur ce terrain pourtant essentiel pour le succès de l'union économique et monétaire.

On prétend souvent que les administrations nationales constituent plus que les instances politiques des bastions du nationalisme qui résistent au processus de l'intégration européenne, tant économique que politique. Bien que cette affirmation soit en partie vraie, je ne m'y rallierai pas. Mais je ne suis pas surpris d'entendre formuler cette accusation, étant donné la critique dont le processus de décision déficient dans la Communauté est souvent l'objet.

En effet, à part les décisions budgétaires et celles qui concernent le statut pécuniaire du personnel, le Conseil des ministres ne prend ses décisions qu'à l'unanimité. Cela se traduit inévitablement par une concentration de l'action des innombrables groupes de pression au niveau des administrations nationales qui tiennent les ficelles des décisions du Conseil des ministres. Et Dieu sait s'il existe de nos jours de nombreux groupes de pression bien organisés et efficaces. Chacun de ces groupes, sachant que n'importe quel ministre peut, par son veto, empêcher une décision communautaire, il est normal que les intérêts nationaux suggèrent à l'administration nationale que telle ou telle politique envisagée ne sera pas favorable à tel ou tel intérêt sectoriel ou à telle ou telle partie du pays.

La tendance du Conseil des ministres à prendre ses décisions à l'unanimité a fait deux victimes : les administrations nationales et la Commission européenne. Les administrations nationales sont soupçonnées de sabotage discret ou, au mieux, d'indifférence à l'égard de la construction européenne. La Commission européenne est soupçonnée d'être constituée par une équipe de technocrates qui, au lieu de faire office de moteur de la Communauté européenne, est, au contraire, une espèce de secrétariat

du Comité des Représentants permanents ou, au mieux, du Conseil des ministres lui-même. J'en viens ainsi à mon troisième point.

III. Un malentendu courant : « l'impérialisme » du fonctionnaire européen.

Si je parle d'un malentendu courant, c'est parce que l'on croit souvent que l'administration européenne, — précisément parce que d'emblée on l'a appelée supranationale et qu'on l'a, par conséquent, placée au-dessus de l'administration nationale —, doit nécessairement avoir tendance à supplanter les administrations nationales. Les faits démentent cette crainte.

Actuellement, 15.000 à 20.000 experts, dont la majorité sont des fonctionnaires nationaux, sont consultés chaque année et ce nombre augmente régulièrement encore.

Il ne peut d'ailleurs en être autrement, si l'on tient compte du fait qu'un nombre de plus en plus considérable de politiques européennes doivent être élaborées : la politique régionale, la politique industrielle, la politique énergétique, etc.

Le cas de l'agriculture est révélateur. C'est, de loin, la plus grande direction générale de la CEE, or ses effectifs sont restés limités au minimum nécessaire pour permettre le démarrage de différentes organisations de marché. Je n'ose pas mentionner le nombre de fonctionnaires qui s'occupent du *contrôle* du Fonds agricole. Il n'est sûrement pas question d'impérialisme. Au contraire, seule une véritable coopération permettra d'élaborer des solutions heureuses à tous les niveaux et il est possible que l'administration devra toujours davantage en déléguer l'exécution, ce qui risque d'ailleurs de donner aux administrations nationales le sentiment de travailler pour un employeur étranger. Cela pourrait avoir pour conséquence que des fraudeurs voient là un terrain de prédilection. Ils savent en effet que l'*application* extrêmement compliquée des règlements agricoles est bien le point faible de ceux-ci. Le fait que les dénivellations monétaires ont contraint à des prélèvements à l'intérieur de la communauté n'est pas fait pour simplifier les choses, ni dans leur application, ni dans leur contrôle.

IV. Comment conçoit-on à l'intérieur de la CEE le rôle de l'administration nationale ?

Dans le processus d'intégration européenne, l'administration nationale a un rôle essentiel à remplir.

Elle ne doit pas seulement intervenir en tant qu'intermédiaire entre les agents communautaires et les européens ; le cheval européen connaissant, disons, un peu mieux le but, le cheval national connaissant mieux le pays que l'on traverse.

Le rôle de l'administration nationale est notamment essentiel à deux niveaux : tout d'abord, là où le Conseil n'arrête que des directives. Dans ce cas, l'administration nationale traduit des principes généraux en règlements nationaux, en tenant compte à la fois des traditions nationales et des habitudes. En second lieu, elle aidera la Commission dans la formulation de propositions qui s'ajusteront le mieux à cette action ultérieure des administrations nationales.

V. Une option pour demain : une administration fédérale ou une coopération avec les administrations nationales ?

La CEE est tout à fait consciente, je crois, de la nécessité de coopérer avec les administrations nationales et c'est la raison pour laquelle elle tend à intéresser tant de fonctionnaires nationaux à l'élaboration des politiques européennes. Cela suscite parfois des critiques de la part des *vrais* Européens qui souhaitent une administration qui soit fédérale à tous les échelons. D'autres Européens, et j'en suis, défendent la thèse de la coopération.

On a dit aussi que ce n'était là qu'une question de tactique, c'est-à-dire une conséquence d'un manque de personnel. C'est faux. La position des partisans de la coopération est, le plus souvent, une position de principe. Du moins est-ce mon cas.

a) Je reconnais que le manque de personnel joue un certain rôle. Nous savons très bien qu'avec ses 5.000 fonctionnaires, la CEE ne peut guère constituer qu'un organe central qui, non seulement est obligé de déléguer à d'autres le soin de l'exécution, mais qui en outre *doit* suivre des conseils à l'extérieur à l'occasion de l'élaboration des politiques communautaires.

b) Cela constitue d'ailleurs un gain de temps considérable, plus particulièrement lorsque la Commission réussit à s'assurer ainsi le concours de fonctionnaires nationaux qui sont ensuite tenus, dans l'un ou l'autre groupe de travail du Conseil de ministres, d'examiner les propositions de la Commission et de préparer la décision finale du Conseil. La mesure où les fonctionnaires nationaux contribuent à cette réalisation accélère considérablement le déroulement ultérieur des opérations.

c) En mettant dans le circuit des fonctionnaires et des experts nationaux, la Commission réussit en même temps à obtenir les informations

les plus récentes et les plus détaillées qui ne peuvent provenir de rapports ou de statistiques, qui ont toujours un certain retard sur l'actualité.

d) Enfin, cette procédure permet aux intéressés de prendre le pouls communautaire ; de participer au processus d'intégration dans un esprit de coopération positif. Leur présence dans des groupes de travail a plus d'une fois constitué pour ces fonctionnaires, même pour des fonctionnaires très nationalistes, une sorte de chemin de Damas.

Il est étonnant de constater avec quelle rapidité on peut les amener à considérer qu'une administration européenne est capable d'accomplir un travail convenable en coopérant avec une administration nationale. On les invite maintenant régulièrement à Bruxelles ou à Luxembourg et on constate que nombre d'entre eux en viennent à considérer et à dire que certains problèmes ne peuvent plus être résolus qu'au niveau communautaire. Ces « conversions » ne sont (heureusement) pas rares.

e) Il est en outre apparu que de nombreux groupes de travail européens, dans lesquels siègent des fonctionnaires nationaux, ont déployé des efforts fructueux pour remédier aux lacunes de l'unanimité au sein du Conseil de ministres. Certains fonctionnaires chargés de l'élaboration de la politique européenne commune en matière commerciale, sont déjà convaincus de la nécessité impérieuse d'introduire au niveau du Conseil de ministres le vote majoritaire.

Je reconnais qu'il s'agit, dans l'exemple qui suit, d'un cas particulièrement frappant, qui permet même à un aveugle de voir les avantages d'une politique européenne s'exprimant par une voix unique. Lorsque certains Américains rencontrent des sidérurgistes européens, ils leur disent qu'ils devraient spontanément limiter leurs exportations vers l'Amérique, afin de prévenir les difficultés éventuelles avec le Congrès. Ils ne les empêchent donc pas d'exporter plus d'acier. Il y a seulement une demande *pressante* de réduire les *exportations*. Mais attention : *le Congrès américain pourrait voter une loi protectionniste si des difficultés surgissaient*. Les Américains préfèrent que les Européens « fassent preuve de bon sens » avant que leur Congrès perde patience. Et les Européens, c'est-à-dire nos exportateurs d'acier, tombent dans le panneau.

Au début 1970, certains Américains ont essayé de convaincre nos fabricants de textiles de faire la même chose que nos sidérurgistes et qu'ils devraient, eux aussi, spontanément limiter leurs exportations vers l'Amérique.

Lorsque chacun de nos pays va protester séparément à Washington, sa démarche reste évidemment sans effet. Mais si nous nous présentions ensemble, les choses iraient beaucoup mieux. Le fait que les responsables

de l'élaboration de la politique commerciale communautaire, même au niveau national le voient plus clairement que quiconque, est dû à une espèce de grâce d'état que l'on reçoit plus vite lorsqu'on se trouve dans une situation donnée.

VI. J'en reviens maintenant à mon point de départ.

Une adaptation, — et non un affaiblissement systématique —, de la souveraineté nationale est en cours, à la fois vers des dimensions plus grandes et vers la dimension régionale. Il n'est pas tellement surprenant de constater l'écho que trouve dans la jeune génération l'adaptation vers la dimension plus grande, c'est-à-dire au niveau d'une administration fédérale.

A l'occasion du 20ème anniversaire de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, les « amis de Robert Schuman » ont effectué un sondage d'opinion. Il a montré que 81 % des jeunes gens interrogés se sont prononcés en faveur d'élections directes au Parlement européen et seuls, 5 % d'entre eux choisiraient, de toute manière, pour ce Parlement un candidat de leur propre pays.

En France, 68 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles voteraient pour un chef d'Etat étranger au cas où elles préféreraient son programme à celui d'un candidat national. Cela montre que l'on ne sortira vraisemblablement plus de la voie que nous avons empruntée, même si nous mettons pour atteindre le but final beaucoup plus de temps que certains ne le croyaient au début.

VII. Conclusions.

1. Ce qui importe, c'est que nous soyons acquis à l'idée du changement. Nous devons être disposés à innover. Cela est vrai pour chacun d'entre nous, même si c'est plus facile à dire qu'à faire.

2. Nous devons aussi être attentifs aux situations nouvelles qui naissent. Ainsi, lorsqu'on se plaint de la dimension *politique* croissante qui fait, par exemple, que les cabinets ministériels jouent un rôle de plus en plus important, je tiens pour assuré que cette dimension politique augmentera encore dans le monde de demain. La situation deviendra toujours plus complexe du fait des nouvelles dimensions géographiques, politiques et historiques. A mon avis, dans le monde administratif de demain, le rôle du cabinet politique près du Ministre national ou européen augmentera encore.

3. Jusqu'à présent, le regard ne devait pas se porter forcément vers le niveau régional. De nouvelles relations s'établissent en même temps entre le niveau régional et le niveau communautaire, ce qui fait évidemment que chaque décision requiert toujours plus d'informations.

4. Rien ne justifie ni un sentiment de supériorité ni un sentiment d'infériorité. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Il s'agit d'une évolution historique, irréversible, à laquelle nous n'échapperons pas et à laquelle nous devons préparer nos concitoyens. Au niveau national, on doit se disposer à déléguer des pouvoirs à la fois *vers le haut et vers le bas.*

5. Nous devons contempler les nouvelles dimensions avec calme. C'est principalement une question de mentalité. Nous n'arriverons à élargir notre horizon que progressivement et avec l'appui de la jeunesse.

Nous devons nous recycler, chacun d'entre nous devant être rendu attentif aux problèmes que pose la société en évolution rapide dans laquelle nous vivons.

Dans une société stationnaire, on peut, la vie durant, garder la même mentalité. Mais lorsque l'évolution devient exponentielle comme c'est aujourd'hui le cas, il est certain que, 10 ans après avoir quitté l'école, ou l'université, on doit adapter sa mentalité à une époque nouvelle. Si nous ne faisons pas preuve de la mentalité voulue, tous les progrès *techniques* ne sont que des emplâtres sur une jambe de bois.

Pendant vingt ans, de mon observatoire européen, j'ai observé les administrations. Ma conclusion, pour la Belgique, est qu'il s'agit d'un pays bien administré. Naturellement, tout n'est pas parfait. Mais nous devons tenir compte du fait que les problèmes sont devenus objectivement difficiles.

Si l'on en tient compte, je puis dire que la Belgique dispose d'une bonne administration et si le pays n'est pas toujours aussi bien dirigé qu'on pourrait le souhaiter, cela tient plus à l'électorat et aux désirs contradictoires des Belges qu'à l'administration.

★

Career pattern of higher civil servants in Belgium[1]

by R. DEPRE

Lecturer Faculty of Social Sciences and Management Development Center
Katholieke Universiteit Leuven

*

This article on the career of higher civil servants in Belgium is part of a study on the higher civil service as a profession. The frame of reference is the classical one, normally used by sociologists in studying professional groups (2).

The empirical study of a leading stratum includes essentially five aspects : what is the social origin and way of recruitment ; what are the qualities which seem to assure success ; what are the specific career patterns ; what is the way of thinking and the way of life, characteristic to this category ; what is the coherence and consciousness of solidarity among the members of this stratum (3).

W. Zapf, using this frame of reference, adapted and completed it into a systematic set of variables. Especially a sixth aspect was important to him : i.e. succession rate of top executives, revealing the importance of mobility and continuity of leaders of the political and administrative system (4).

---

(1) This article is a chapter of the author's doctoral dissertation : *De top ambtenaren van de ministeries in België ; een bestuurssociologisch onderzoek ;* presented at the faculty of Social Sciences on the Katholieke Universiteit te Leuven. Promotor was Prof. Dr VAN MECHELEN F.

(2) KELSALL R.K. *Higher Civil Servants in Britain,* London, 1966.
WARNER W.L. *et al. The American Federal Executive.* New Haven, 1963.
JANOWITHZ M., *The Professional Soldier ; A Social and Political Portrait.* Glencoe, 1960.
VAN BRAAM A. *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland,* Zeist, 1957.
BECKER H.A. *Management als beroep. Kenmerken van de managersgroepering in sociologisch perspectief.* 's Gravenhage, 1968.

(3) ARON R. Social Class, Political Class, Ruling Class in BENDIX R., LIPSET S., *Class, Status and Power.* New York, Free Press, 1966, pp. 201-210.

(4) ZAPF W. *Wandlungen der Deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell Deutscher Führungsgruppen 1919-1961.* München, R. Piper, 1965, pp. 30-33.

Those variables are not sufficient to situate top civil servants within society. For this purpose one needs an insight in the administrative system and in the relationship between this system and the environment.

A civil servant is not only a citizen just as the others, but in the first place he has to be « an administrator ».

Within a sociological frame of reference such position can be analyzed as part of a permanent process of organizing the government machinery. Rationalization of administration is not only a problem of systematic ordening arrangements of functions and duties, but it is a reaction too against inefficiency and partisan political influence.

This process can best be explored by the bureaucratic model as proposed by Max Weber. The essential characteristics of this model are :

— officials are free but subjected to authority only with respect to their impersonal official obligations ;

— clearly defined hierarchy of offices ;

— selection on the basis of technical qualifications (examination or diplomas) ;

— official are appointed, not elected ;

— the system proposes a career. There is a system of promotion according to seniority or to achievement or both. Promotion is dependent on the judgement of superiors (5).

Merton and others pointed out that a rational bureaucratic organization could be suffocated by rules who became ends in themselves (displacement of goals). Overconformity to rules, and passing the buck, are wellknown dysfunctions to the system (6).

Another shortcoming of the bureaucratic system is the lack of innovation and his seclusion from the environment (7). The fact that the bureaucracy is not sensitive to the environment and very resistant to change, raises the question how it could stay instrumental and at the same time kept off developping power.

Often quoted concepts as bureaucracy, technocracy, expertocracy, meritocraty are the expression of the influence of civil servants in the decision-making process.

---

(5) WEBER M. The essentials of bureaucratic organization, in MERTON *et al. Reader in Bureaucracy*. Glencoe, 1960, pp. 18-27.

(6) SIMON H.A. and MARCH J. *Organizations*. New York, 1958, pp. 36-46.
MERTON R.K. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, 1963, pp. 195-224.

(7) CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, 1963, pp. 237-278.

Because bureaucracy emphasizes technical skills and scientific knowledge it claims a certain degree of autonomy and holds a monopoly of skill and knowledge. But this monopoly of education and specialisation cannot be in itself considered as a monopoly of power.

People with managerial skills are powerful, not because of their skills which makes them irreplaceable but rather because, and to the degree, they have a given educational background and social origin who induce in them a common social philosophy. Thus administrative autonomy is not a matter of skill but of derived power, i.e. of the power delegated to the administration through the organized representation of social groups (8).

Experts and technocrats need the support of the politicians in order to develop power. But also politicians need the technical aid of the bureaucrats. Out of this duality evolves a system of pragmatic policy-making based on mutual dependence and power relations (9).

This is a very important matter in the Belgian political setting. One of the main characteristics of the Belgian political system is the subdivision of political, social and ideological values into separated organized structures called « zuilen » (i.e. pillars).

Once the ideological and social « verzuiling » originates a political one, a problem of balance of power emerges. This leads to a distribution of all subsidies, promotions to top levels in the administration, and all sort of favors, amongst the political organizations (zuilen) (10).

« Governments, wiser than their constituents, have enshrined pluralism in a representation for all recognized interests in every aspect of life affected with a public interest of expenditure from elected local and national political assemblies... (11).

In forming a government all high level administrative promotions have to been allocated among the political parties participating in government. All these higher level functions are part of the power balance and enter into a compromise between the « political zuilen » (12).

Those practices do not fit in with a rational administrative model. It are not always the best not the most competent civil servants who

---

(8) BENDIX R. Bureaucracy and the Problem of Power, in MERTON R. *et al. Reader in bureaucracy*. Glencoe, 1960, p. 131.

(9) This problem of power relations is well explained by CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique*, pp. 247 ss.

(10) See HUYSE L. *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, 1970, pp. 196 e.v.

(11) LORWIN V.R. Belgium, Religion and Language in National Politics quoted by HUYSE L. *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, p. 225.

(12) See VAN HASSEL H. *Politics and Public Servants in Belgium*. *Res Publica*, 1967, vol. IX, pp. 535-552.

are promoted or nominated, but very often those who are politically safe and loyal.

Frustration of higher civil servants is the normal consequence of these procedures. To get promoted they need in the first place political relations and once nominated they have to favor their patronizing party.

This is incompatible with the professional ethics of an independent and neutral civil service.

By neglecting these macro-sociological and political factors and their actual influence on the administrative system, one has constructed in Belgium new ideal systems over and over who never really functioned.

In this article we are looking for how in Belgium, the need for a professional civil service and the need to make the bureaucracy representative for the political, social and ideological environment, emerge from the analysis of the career of the top civil servants. Our inquiry is limited to the top civil servants (Secretary-General - Rank 17, and Director-General - Rank 16) of the ministries.

1. The administrative doctrine and career of the civil servant in Belgium.

The most distinctive characteristic of the administrative doctrine in Belgium is the permanent effort since 1830 to realise a closed administrative system based on the elimination of political patronage and on the neutrality of the civil servant.

Step by step, rules, reglementations and laws have been adopted to this purpose. The masterpiece of all these reforms has been the introduction of the so-called statute Camu in 1937, in which for the first time a systematical and coherent set of rules has been created for recruiting civil servants, and stipulating their rights and duties.

The main characteristics of the statute were :

— Recruitment and selection by examination in order to eliminate all political influences and intrigues.

— The creation of a kind of civil service commission (The Central Recruitment Office) in charge of the organization of the recruitment of candidates on the basis of formal examinations.
Promotion to the higher levels of the administration is based on a system of merit-rating. The college of heads of service (directieraad) advises the Minister on this matter.

— The civil servant has to be politicaly neutral. Camu quotes Lord Welby : « The business of a civil servant is to do what he is told », on this subject.

— The career is a closed career system based on recruitment in the lowest level and promotion from within by eliminating outsiders. There is no lateral entry.

— The civil service system is based on the four-class structure which is found in most nations in Western Europe. We are only interested in the first class (first niveau is the official denomination).
The civil servants of this niveau are in charge of the general functions of management, policy and specialized advice to ministers. Somehow, it is a kind of Belgian administrative class with about 8 % of the total number of civil servants. This is much higher than in other countries where only 1 à 2 % of all civil servants belongs to the administrative class.

The ranks are :

17 = secretary-general	16 = director-general
15 = inspector-general	14 = first adviser
13 = director	12 = first-engineer
11 = adjunct-director	10 = secretary (rank of entry in this class)

Promotion from the second niveau to the first niveau is possible after examinations ; university graduates enter, after examinations, directly in the first niveau as secretary (rank 10).

The secretary function (rank 10) was thought by the author of the statute as to be a high level administrative staff function for young university graduates.

Article 18 of the statute deals with an exception to the principle of the closed career system by allowing outsiders to be appointed to the highest level (15-16-17). In this case government has to prove the special aptitude (scientific, technical or artistic) of the candidate and that there is no valuable candidate with those skills among civil servants.

The Camu statute can be considered as the Belgian « Northcote Trevelyan Report » which established in 1853 the permanent civil service in England.

In spite of all attempts to introduce the closed-career system in Belgium the administration never has been separated from politics.

In almost all Belgian studies and reports it is claimed that civil servants are promoted on the basis of their political affiliation and that

the cabinet of the minister takes all decisions instead of the administrations.

The mostly recommended solution for the civil service problem is always : abolishing the cabinet and depoliticizing the administration by eliminating the political patronage.

It seems to us that the greatest shortcoming of Belgian administrative doctrine has been that the closed bureaucratic model was never questioned. So this model has been taken as a norm and all non-conforming behaviour was considered as deviant.

The bureaucratic reaction to that deviant behaviour was the introduction of new and more stringent regulations, leading to the infernal bureaucratic circle of M. Crozier. This was never conscious however.

The difference between the legal situation and really has always been enormous.

2. **Analysis of the career of flemish top civil servants** (13).

2.1. *Motivation of career choice.*

The answers to the question : why did you choose the civil service as profession can be analysed as follows : pure chance : 31 %, getting a job during the economic crisis : 31 % ; getting a stable career : 10 % ; aleatory career possibilities : 14 % ; influenced by family or friends : 14 % and 42 % said that, at the moment of entry, they would have preferred another occupation.

We can reject the hypothesis that civil servants consider their career as a kind of vocation.

2.2. *Occupation before entry into the civil service.*

Thirty-four per cent of the top civil servants worked in other organizations before being nominated in one of the ministries.

Only 22 % of the top civil servants worked in business, industry or commerce before becoming a civil servant. The average length of time they worked in other organizations was 40 months.

This means that in Belgium 66 % of the flemish top level civil servants entered directly into a ministry and 78 % directly into a public service (ministry, township, province, magistrature, army, public school...).

---

(13) We limited us to the flemish top civil servants of the central administration. This means that governors, diplomats are excluded. The method used to get the information was a mailed questionnaire and the interview. The answer rate was 75 % of the universum.

Following Van Braam 48 % of higher civil servants in Holland were appointed in the public service (14).

Sixty-five per cent of the administrative class in England have not been occupied in other fields. For the promotees this raises to 75 % (15).

In the United States federal service only 13 % of senior staff began their careers within the service. The typical career of the federal executive is to be graduated from a professional school, to practice then a profession and go into the government at rather high level escaping the routinizing influence of white collar bureaucracy (16).

2.3. *Average age at the entry in the civil service.*

Since most of the top civil servants entered the civil service without experience or with a very short one in other organizations, they are very young at the moment of entry.

The average age at recruitment is indeed 24 years for university graduates and 20 years for non-graduates. This is related to the school leaving age.

2.4. *Average length of service at promotion to the top level.*

It took civil servants on the average 27 years to become director-general (rank 16). This high average is a very strong indicator that there exists a real career system in the Belgian administration. The general assumption that all appointments to the top level are always appointments made from outside the civil service must be rejected.

However, we found a significant difference between the career of university-graduates and non-graduates. Civil servants without a university education were 38 years in service before their appointment in the rank of director-general ; the graduates on the other hand are appointed after only 25 years of service.

The age of the university graduates at the moment of the promotion in rank 16 is 49 years and for non-graduates 58 years. Career speed is thus faster for graduates.

2.5. *Average age of top level civil servants.*

The average age of the top level civil servants was 58 years in 1970 (57 for the graduates and 60 for the non-graduates). Because the average

---

(14) VAN BRAAM A. *Ambtenaren en bureaucratie, op. cit.*, p. 202.

(15) KELSALL R. *Higher Civil Servants, op. cit.*, p. 102.

(16) *The Fulton Report, The Civil Service,* vol. 3 (1), London, 1969, p. 102. WARNER A.L. *et al. The American Federal Executive,* p. 156.

age at promotion to top level was 50 years, the top civil servants are on the average 8 years in this position.

Because retirement and resignation before 65 are very rare, we can conclude that the administrative stability is very great.

This is probably one of the main characteristics of Belgian Administration. The civil servants enter at a very young age in the civil service,

TABLE I

Factors influencing the promotion into top level

Factors	Ideal systèm		Actual system	
	Score	Rank	Score	Rank
The responsibility to make decisions	4,77	1	3,26	12
Qualities of leadership	4,66	2	3,44	8
Organizational skills	4,56	3	3,22	13
Ability to make your subordinates to performance	4,50	4	3,26	10
To have a university degree	4,47	5	4,02	3
Human relationskills	4,45	6	3,22	13
Personal characteristics as initiative	4,38	7	3,17	15
Creativity	4,35	8	3,02	17
To achieve common good	4,33	9	2,81	18
Discretion and loyalty to the chief	4,00	10	3,33	13
Specialized knowlegde	3,97	11	3,40	9
Execute correctly given orders	3,88	12	3,18	15
The nature of the university degree	3,83	13	3,47	6
Flexibility (adapting to all circumstances)	3,65	14	3,47	6
Appraisal	3,60	15	2,36	21
Publications of books, articles...	3,47	16	2,63	20
Draw attention of politicians by his knowledge of certain problems	2,41	18	3,63	4
Defend with tenacity a taken point of view	2,32	19	2,25	23
Connections with cultural associations	2,05	20	1,83	26
To be member of the cabinet (personal staff) of the minister	1,79	21	4,42	1
Connections with business and industry	1,64	22	2,04	26
Pure chance	1,44	23	2,72	19
Connections with the political party	1,35	24	4,08	2
Connections with trade-unions	1,20	25	3,51	5
Family relations	1,18	26	2,23	24

without a work experience in other organisations. They stay in one or maximum two departments and get at the top at the age of 50 and stay during 15 years at the top.

2.6. *Promoting factors.*

In order to find out the factors influencing the promotion process we selected 26 possible promotion criteria. In the questionnaire it was asked to indicate on a 5 point scale what their influence could be in two situations ; the actual situation in order to find out their perceptions

of reality ; and in an ideal civil service in order to find out their perception of an ideal promotion system.

The factors who influenced most the promotion into top level positions are those who are indicating a relationship to the political environment : to be a member of the cabinet of the minister, to have connections with a political party or with the trade unions.

Important too is the high score on the factors university graduation, and the field of specialization of graduation.

The most important conclusion is the difference between the actual civil service system and the ideal one, as seen by themselves. Top level civil servants in Belgium expressed also things are going wrong. They mean that much more importance should be given in the promotion to factors as : making decisions, to be a good leader, to be an organizer, motivate his subordinates and less importance to : connections with political parties, industry, trade unions.

The only factor who scored high in both systems (actual and ideal) is the factor education. This is an indication that the Belgian administration follows the general trend of professionalisation and that university training has become an important factor in advancement to top level positions.

An analysis of the personnel handbooks of 11 departments confirms the influence of the university training.

In the eleven departments 81 % of the top level civil servants have a university education. If we do not take in account the department of finance, which drives on promotion from the rank, 90 % of the top level has graduated.

Another constatation is the fact that the relative number of graduates decreases with the position in the administrative hierarchy. In rank 14, we find only 35 % graduates. This rank is in most of the cases the highest position which non-graduates could reach. In rank 10, the begin rank of the first category, there are only 28 % graduates.

This is in contradiction with the objectives of the statute since the rank 10 has been seen by Camu as reserved for young graduates.

Another characteristic of the Belgian civil service is the fact that it does not follow the British civil service and the German tradition by reserving the higher positions for only a specific scientific discipline as there are law, classics or humanities.

The disciplinary background of graduates which is set out in table II... shows a significant shift since 1925.

Although in 1925 most of the top functions were occupied by masters in law, there however were some other specialists in specific departments.

It was a tradition in Belgium to put a specialist in top of specialized departments : engineers in public works ; physicians in public health ;

agronomists in agriculture. The disciplinary distribution of the top level administrators has followed the general evolution of our society. We find this in the growing part of social scientists and economists in top administration and in the decreasing part of masters in law.

The strong correlation between university education and promotion to the top level could raise the question if by limiting the top levels to graduate of universities one did not restrict the access to top levels to the social and economic groups which could afford a university education.

By analyzing the social origin of Belgian civil servants, we found that the Belgian civil service is one of the most democratized in Europe.

TABLE II

Top level civil servants (rank 17 and 16) by disciplinary background in 1925, 1939 and 1970

	1925	1939	1970
Philosophy	2 %	6 %	5 %
Law	60 %	45 %	30 %
Social-sciences-economics	—	9%	20 %
Agriculture	8 %	7,5 %	10 %
Medecine	2 %	7,5 %	8 %
Engineers	28 %	25 %	22 %
Sciences	—	—	4 %

Only 33 % of top civil servants are from the higher class (professions, managers, higher executives), against 60 % in France ; 40 % in Germany, 45 % in Great Britain and 27 % in Holland.

When we calculated the percentage of top civil servants, whose fathers were skilled or unskilled manual workers, we found for Belgium 11 %, against 3,3 % in France, 4 % in Germany and 6 % in Holland.

Even in Belgium an under-representation of the working class has been found, but not in the same degree as in other countries. All top civil servants, sons of workers, had a university diploma. This is probably the reason why we did not find a correlation between social origin and speed of advancement. Sons of workers are moving up at the same speed as the others.

We should conclude that sons of workers, who want to reach the top levels, have to be university graduates.

This is only true for the higher civil servants of the ministries. In one Instanzen der Macht zu suchen sind sagt er nicht. Er glaubt zwar, dasz only 41 % of the top level civil servants (the town clerk) graduated from university.

3. Analysis of the career of all the civil servants by ministry.

In order to guarantee the anonimity of our inquiry of the Flemish top level civil servants, we did not make an analysis by ministry. By limiting our analyses more over to the top level, we missed an insight in the career of low level higher civil servants (first category rank 10-15). Since a career system can be analyzed as a succession of appointments to different hierarchic positions, once started at the lowest, four variables will be sufficient to describe this career system, i.e.

— average age at every hierarchic level ;
— average length of service at appointment to that level ;
— average length of service in any given level ;
— average age at which appointments are made to each level.

Out of our analysis of this four career variables for the first category we constructed the following tables (17).

The average age increases with the rank what seems to be normal in a career system. We found 44 years in rank 10, 49 in rank 11, 53 in rank 13 and 56, 55, 57 for respectively rank 14, 15, 16. The high average age of the starting rank (10) is very remarkable since this rank has been established as we have seen in 1939 with the only purpose to attract young and dynamic university graduates.

This rank has been peopled by civil servants who were promoted from the second category into the first one. This happened after the second war under the pression of the trade unions and the political parties. The idea of promotion from the ranks has caused an inflation of the Belgian administrative class (8) and has in fact transformed part of the administrative class into an executive class.

The average age at appointment to any given level gives an idea of the promotion speed.

Up to rank 13, we find clear evidence of a career system ; 38 years at rank 10, 42 at rank 11, 47 at rank 12, 46 at rank 13 and 50, 47, 49 respectively at rank 14, 15, 16. The difference between rank 13 and 16 is only 3 years while the high age at appointment to rank 10, points to a process of internal promotion.

---

(17) By comparing the results of this analysis with those on the Flemish top level civil servants, we must remember that the figures for the 14 ministries include the governors, the diplomats, the civil servants of some specific agencies as the « plan-bureau », while in the analysis of the Flemish top level, we limited ourselves to the civil servants in executive functions in the central administration. This analysis is based on the file of the permanent inventory : 8.007 civil servants.

TABLE III

Average length of service in every rank

Department	rank 16		rank 15		rank 14		rank 13		rank 12		rank 11		rank 10	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Prime Minister	11	6	6	1	9	3	6	3	0	0	4	1	5	2
Finance	6	5	6	4	2	2	4	3	5	4	8	8	4	2
Foreign Affairs	8	6	10	9	2	0	7	3	0	0	7	4	7	4
Justice	12	5	10	8	11	3	10	10	0	0	7	6	9	7
Agriculture	10	4	7	5	0	0	8	5	0	0	7	5	13	8
Labour	6	4	5	2	1	0	5	3	6	0	4	4	8	5
Economic Affairs	10	8	8	4	6	7	10	8	11	5	7	6	8	6
Transport	10	7	8	4	0	0	7	5	5	4	5	4	6	5
Public Works	9	7	11	8	5	0	9	6	7	1	5	4	10	11
Public Health	5	4	7	5	2	2	6	5	6	0	4	6	9	7
Small Business	8	5	5	1	0	0	9	3	0	0	9	3	8	5
Social Security	12	3	7	3	0	0	6	4	11	0	4	5	6	4
Education	5	5	7	5	0	0	7	4	0	0	5	4	6	4
Interior	14	9	8	6	13	12	7	4	0	0	6	4	9	6
Average for all departments	9	7	8	7	7	8	7	5	6	5	7	7	7	6

M : Mean.
S : Standard Deviation.

TABLE IV

Average age at appointment to each rank

Department	rank 16		rank 15		rank 14		rank 13		rank 12		rank 11		rank 10	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Prime Minister	46	8	48	6	47	5	47	7	0	0	42	7	40	8
Finance	53	7	49	6	57	5	52	9	48	6	41	7	41	7
Foreign Affairs	56	6	45	9	47	2	41	4	0	0	41	6	37	6
Justice	48	3	45	3	47	3	46	13	0	0	45	8	40	8
Agriculture	47	4	48	6	0	0	46	6	0	0	45	7	34	7
Labour	54	6	49	7	43	3	46	7	42	5	43	9	38	7
Economic Affairs	48	8	48	7	52	7	45	6	39	7	42	8	37	8
Transport	50	8	44	5	0	0	45	7	45	7	42	6	38	9
Public Works	50	6	45	8	49	0	42	7	38	6	40	9	37	9
Public Health	53	6	49	5	45	4	48	7	47	3	45	8	36	8
Small Business	43	4	50	5	0	0	41	5	0	0	42	6	37	6
Social Security	45	7	47	5	0	0	47	6	52	0	46	7	39	8
Education	48	5	46	6	0	0	44	6	0	0	41	7	38	6
Interior	43	7	48	8	41	13	47	7	0	0	46	8	38	7
Average for all departments	49	7	47	8	50	11	46	8	47	7	42	8	38	8

M : Mean.
S : Standard Deviation.

TABLE V

Average length of service at appointment to each rank

Department	Rank 16		Rank 15		Rank 14		Rank 13		Rank 12		Rank 11		Rank 10	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Prime Minister	23	10	20	8	21	9	21	9	0	0	17	9	14	10
Finance	33	10	27	9	38	6	31	12	29	6	21	8	20	8
Foreign Affairs	27	4	18	5	24	5	14	4	0	0	12	7	8	7
Justice	20	7	11	8	23	4	22	14	0	0	20	10	9	10
Agriculture	22	3	21	10	0	0	18	7	0	0	17	7	4	6
Labour	30	8	22	13	5	8	20	7	14	2	18	10	11	9
Economic Affairs	17	10	25	7	24	7	19	7	13	7	16	8	10	9
Transport	26	11	21	8	0	0	20	7	19	8	16	9	13	10
Public Works	22	6	19	8	21	0	18	7	12	6	14	8	13	9
Public Health	26	5	21	8	18	13	21	8	25	8	20	9	6	8
Small Business	13	1	24	6	0	0	16	7	0	0	14	5	9	8
Social Security	21	9	22	66	0	0	20	8	28	0	21	9	12	11
Education	14	10	13	8	0	0	16	8	0	0	10	9	8	8
Interior	13	10	19	11	9	16	19	10	0	0	21	9	13	8
Average for all departments	21	11	21	9	25	16	21	11	28	8	20	8	13	10

M : Mean.
S : Standard Deviation.

TABLE VI

Average age of civil servants in 1970 by rank

Department	Rank 16		Rank 15		Rank 14		Rank 13		Rank 12		Rank 11		Rank 10	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Prime Minister	57	5	54	6	56	5	53	8	0	0	46	6	41	10
Finance	59	5	55	6	59	5	55	9	53	7	49	8	45	
Foreign Affairs	64	1	55	5	49	2	49	5	0	0	48	8	43	7
Justice	60	3	55	5	58	3	55	7	21	0	53	7	47	11
Agriculture	57	5	54	7	0	0	53	6	0	0	52	8	46	10
Labour	60	5	54	6	44	3	52	6	48	5	47	10	42	10
Economic affairs	54	9	55	6	52	10	54	8	50	6	49	8	45	10
Transport	60	2	52	5	0	0	52	7	50	9	47	8	43	9
Public works	58	5	56	6	54	0	52	7	46	7	46	8	40	13
Public Health	57	5	56	6	49	3	54	7	53	3	49	6	43	11
Small Business	50	8	55	7	0	0	51	6	0	0	51	5	45	7
Social Security	56	6	54	7	0	0	53	7	63	0	50	6	44	9
Education	54	5	52	6	0	0	51	6	0	0	45	8	41	9
Interior	58	9	56	6	54	7	53	7	0	0	52	8	47	10
Average for all departments	57	7	55	6	56	7	52	8	53	7	49	8	44	10

M : Mean.
S : Standard Deviation.

In the average length of service at appointment, we find the strongest evidence for the career system. Before attaining the rank of director (the lowest managerial function) the average length of service is 21 years. The fact that the average length of service is also about 21 years above rank 13 could be an indication that the career system finishes at rank 13.

The deviation around the mean is very important also. The standard deviation is about half of the mean itself. This does not indicate, as sometimes might be contended, that all top civil servants were outsiders to the organization (lateral entry).

To investigate this phenomen, we calculated the percentage of all civil servants in each rank having less than five years average length of service at appointment to the present rank.

We found :	rank 17 :	42 %	governors included
		10 %	governors excluded
	rank 16 :	7 %	
	15 :	5 %	
	14 :	3 %	
	13 :	4 %	
	12 :	4 %	

If we do not take into account the province governors and the arrondissementscommissarissen (who in fact are political officers), we could conclude that, in the average, only 5 % of appointees have an average length of service less than five years. In spite of political influences on appointments, there exists a very marked career system in Belgium.

The average number of years of service in a rank gives an idea on the administrative stability. This seems to be very great in Belgium as top civil servants have an average time of service in their rank of nine years.

This administrative stability is in sharp contrast to the political instability. Between 1918 and 1940 Belgium had 18 governments and 18 different ministers of interior affairs. Between 1944 and 1961 there were 13 governments and 9 ministers of interior affairs.

For a few departments we analyzed the rate of succession of the secretary-generals (topfunction).

In the department of Agriculture, there were 6 secretary-generals between 1930-1970. Between 1904 and 1968 we had four of them in the department of Justice, while four of them managed the department of Foreign Affairs between 1861 and 1940. Economic Affairs has had two of them between 1931 and 1970 and perhaps most striking, the department of Finance has had only 19 secretary-generals but 70 ministers between 1831 and 1970.

In the department of the interior, there were 6 secretary-generals against 31 ministers from 1920 to 1970.

We may emphasize that the administrative stability is one of the most important characteristics of an administrative career in the ministries.

On the one hand evolution of Belgian public service is characterized by a trend toward neutrality and specialization as a reaction against patronage, aiming to attract skills and knowledge.

On the other hand Belgian pluralism permanently cries for representative bureaucracy and pushes toward deviation from neutralism and depolitization in order to protect the resp. positions of the « zuilen ».

This duality is emerging from the studied career patterns. As in every neutral and permanent civil service, there exists :

1. An outspoken careersystem with an early entry, no former experience elsewhere, late promotion to the top and, except for rank 17, no outsiders nominated.

2. An outspoken academic qualified and specialized top-level.

3. Permanent attempts to promote deviations to the system.

4. Administrative stability expressed in top civil servants remaining as much as 15 years in the same function.

Characteristics of representative bureaucracy are also rescaled in the Belgian system :

1. Political nominations through connections with politicians and parties.

2. Ministerial cabinets composed of civil servants and outsiders belonging to the same party to which the minister belongs.

3. The open character of civil service for which pleads the fact that flemish top civil servants in Belgium are democratic by family origin, notwithstanding the fact that 80 % of Belgian civil servants are university graduates.

4. This openess appears also in the fact that civil service is not monopolized by one profession or scientific discipline. Civil service is in fact specialized, the top included. There are physicians at the top of Public Health, engineers in the Public Works and Transportation Department and economists in the Ministry of Economy.

5. Local administration is even more democratic by the origen of their officials.

These conclusions lead to the question wether it makes sense to keep fighting the representative character of bureaucracy. The only way to make representative a bureaucracy with high stability in its careers, the top included, is to politize it.

La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge

par Wilfried DEWACHTER,

Katholieke Universiteit te Leuven (Louvain).

*

Dans son ouvrage « Top Leadership USA », Floyd Hunter énonce la thèse qu'il existe sur le plan national une structure du pouvoir, que l'on peut définir de façon concrète (1). Après avoir appliqué des procédés de recherche complexes et multiples, il parvient à la conclusion suivante : chaque problème politique possède une structure du pouvoir, dont le modèle varie selon le problème. Il ne s'agit pas d'une pyramide mais d'un réseau de communications (2). Ces résultats sont en partie une négation de notre thèse selon laquelle il existe bien un sommet du pouvoir non variable selon l'objet de la controverse et le problème politique. Par conséquent : il y a une hiérarchie qui est valable pour tous les cas. Wolfgang Zapf critique l'attitude plutôt atomistique de Hunter « Wo die Instanzen der Macht zu suchen sind sagt er nicht. Er glaubt zwar, dasz eine Minderheit bestimmt, beschreibt sie aber als ständig wechselnd und variabel. Damit übersieht er den institutionellen Aspekt sozialer Strukturen und löst implizit die Gesellschaft in ein Netzwerk von Kommunikationsbeziehungen auf » (3). D'ailleurs, Floyd Hunter lui-même considère le gouvernement comme une exception significative : « Because of this unique authority, government is of special concern to the rest of the power structure, and segments of the informal structure, tacitely supported by the whole structure, act through and upon government in relation to specific policies » (4). C.W. Mills non plus n'arrive pas dans son étude des élites à une structure variable du sommet (5).

---

(1) HUNTER F. *Top Leadership USA,* Chapel Hill, 1959.

(2) HUNTER F. *Op. cit.,* pp. 188 et 190.

(3) ZAPF W., *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961.* München, 1965, p. 26.

(4) HUNTER F. *Op. cit.,* p. 8.

(5) MILLS C.W. *The Power Elite,* New York, 1956.

Ces arguments nous semblent suffisamment valables pour explorer, à l'encontre des résultats de Floyd Hunter, une possibilité alternative. Le but de cette étude est double : d'une part, il nous faut vérifier s'il existe soit un réseau de communications soit une hiérarchie du pouvoir des positions politiques et si, d'autre part, cette hiérarchie du pouvoir existe en dessiner une première esquisse de ces positions politiques, en définissant comment elles se rangent suivant leur capacité du pouvoir.

A cette fin, on a opté pour une double approche. D'abord, on a proposé une série de positions politiques à ranger selon leur capacité du pouvoir. Si, dans ce cas, les positions se concentraient au milieu de l'échelle des valeurs, ce serait plutôt la thèse du *réseau* que celle de la hiérarchie du pouvoir qui serait démontrée. Inversément, une localisation, presque unanimement admise, de différentes positions en haut, au milieu ou en bas de l'échelle confirmerait la thèse de la *hiérarchie* du pouvoir. L'examen a été poussé davantage par souci de répondre aux questions mentionnées ci-dessus. En effet, on s'est posé la question de savoir s'il ne se manifeste pas, comme Hunter le prétend, par problème politique, un réseau spécifique, possédant éventuellement une hiérarchie d'influence propre à ce problème. Dès lors, on se livrerait à une « hineininterpretation » statistique en proposant une hiérarchie générale du pouvoir. C'est pourquoi on a essayé de fixer la structure du pouvoir pour cinq processus de décisions importants de la politique belge récente de façon que la question concernant la singularité du réseau des personnes continuellement en mutation ou bien d'un noyau « dur » de positions restant présent dans les problèmes politiques divers, puisse être résolue.

I. Rédaction de l'instrument de recherche et élaboration de l'enquête.

Par rapport aux recherches existantes concernant la décision politique en Belgique (6), on a opté pour une technique de recherche jusqu'ici jamais utilisée : l'enquête. Cette approche offre ses avantages spécifiques : l'unité dans la façon de poser des questions et une synthèse plus aisée. D'autre part les désavantages, propres à l'enquête, ne sont que trop apparents, à savoir le danger que les éléments tels que l'opinion, la renommée et/ou l'appréciation de prestige influencent les réponses. La rédaction du questionnaire de l'enquête ainsi que la délimitation de l'échantillon n'en deviennent que plus délicats.

---

(6) Voir MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN F. *La décision politique en Belgique*. Paris, 1965, 403 pages.

En analysant une dizaine de prises de décisions dans le système politique belge, on a établi une liste de toutes les positions ayant participé de loin ou de près à ces décisions politiques. Cette liste comportait 65 positions. Un tel nombre étant trop vaste pour une enquête, et à plus forte raison compte tenu de la population en question, ainsi que le fait que l'on ne voulait pas manier des séries partielles de positions, variant selon la personne enquêtée, nous a amené à limiter cette liste. Sur la base d'une classification en catégories plus globales et des positions les plus évidentes du même secteur, et s'appuyant sur les analyses de la décision politique citées ci-dessus, on a retenu 15 positions à fin d'examiner leur capacité de pouvoir. Cette réduction du nombre de positions comporte *in se* même un appauvrissement de l'étude. Non seulement des positions très importantes ou importantes, telles que celle du Roi, du chef de cabinet du Roi, du président du comité des chefs d'Etat-Major, du Procureur général, du président du Conseil d'Etat, du Gouverneur de la Banque Nationale, etc... ont disparu. En outre, le rassemblement des positions en catégories plus globales entraîne probablement une baisse dans la hiérarchie du pouvoir des subcatégories les plus haut placées dans ces catégories de positions. Il est probable que le secrétaire-général se range plus haut dans la hiérarchie du pouvoir que le fonctionnaire général, et que la position de chef de cabinet du premier ministre est plus forte que la position de chef de cabinet d'un secrétaire d'Etat. En comportant nécessairement cette limitation du questionnaire, l'enquête ne peut qu'entraîner ces désavantages avec elle.

Pour la classification des 15 positions, on a opté pour une échelle graduée et non pour une échelle constituée par un intervalle de classe, ce qui du point de vue statistique signifie évidemment un appauvrissement de la signification de l'enquête. De plus, on a accepté de traiter cette classification statistiquement, comme on l'aurait fait pour une échelle constituée par un intervalle de classe. Autrement dit, on a accepté de ne pas parler de fréquences de classification mais de travailler avec les sommations des classifications. Du point de vue statistique, ce procédé n'est pas complètement justifié. Il y a pourtant une distance considérable entre, d'une part, une échelle d'intervalle de classe conçue de façon idéale sur le plan statistique et, d'autre part, son application rigoureuse dans des enquêtes. Dans cette étude, on a opté pour une méthode prudente en ce qui concerne la réalisation de l'enquête, entraînant ainsi l'imprécision statistique. Au demeurant, l'examen à titre d'essai ne donnait aucune indication justifiant le passage à l'échelle d'intervalle de classe.

En second lieu, il fallait sélectionner un nombre de processus de prise de décisions afin de désigner, cas par cas, la structure d'influence et de pouvoir. Comme on travaillait au moyen d'une enquête, il fallait se

restreindre fortement. La décision politique en Belgique après 1945 comporte 10 chapitres importants : la question royale, la politique scolaire et la politique de l'enseignement, l'accession à l'indépendance du Congo, la politique de la défense, la politique belge vis-à-vis de l'unité européenne, la politique linguistique et communautaire, l'expansion économique régionale, la politique financière et fiscale, l'assurance maladie et invalidité, la politique scientifique et l'expansion universitaire. Parmi ceux-ci la sélection suivante a été opérée : l'assurance maladie et invalidité, la politique financière et fiscale, la politique linguistique, la politique scientifique et l'expansion universitaire, ainsi que la politique scolaire. Au moment où le travail était en voie d'exécution, certains de ces problèmes ne sensibilisaient plus l'opinion publique (la guerre scolaire), tandis que d'autres incitaient encore à des débats acharnés (la politique linguistique). Deux problèmes étaient d'une extrême actualité : l'assurance maladie et invalidité, qui, depuis 1963, avait été une source permanente de controverses mais qui avait été apparemment dépassée, depuis janvier 1967, par le problème financier et fiscal. Enfin la politique scientifique et l'expansion universitaire, étant au moment de l'étude un problème en voie d'élaboration, allaient aggraver considérablement la politique belge dans les années qui suivraient.

Dans le questionnaire même, bien que prévu en tant que seconde étape de l'étude, on a d'abord posé les questions concernant les hommes politiques les plus influents dans un certain nombre de décisions politiques ; ne vient qu'en second lieu la question concernant la classification des positions.

Des études de ce genre diffèrent fondamentalement des études qui examinent l'idée que se fait l'opinion publique de la structure du pouvoir (7). Il ne s'agit donc pas de tirer un échantillon représentatif parmi les citoyens mais d'envoyer un questionnaire à ceux qui constituent le sommet de la décision politique en Belgique. Ce n'est pas l'information fournie par les mass media ou par la communication orale qu'il faut enquêter mais bien par l'expérience directe et vécue de l'événement politique. Ainsi, la population a été définie comme les participants au sommet. Sur la base des rarissimes analyses de prises de décisions qui fournissent des indications en cette matière, on a circonscrit le sommet de la décision politique comme suit : les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires généraux, les dirigeants des partis, les dirigeants des

---

(7) Voir par exemple l'étude effectuée par Makrotest aux Pays-Bas, citée dans : BERTING J., « Beeld en beleving van machtsongelijkheid » dans : ELLEMERS J. *et al. Macht, machthebbers en machtelozen.* Meppel, 1969, p. 54.

Pour la France voir par exemple l'étude de IFOP dans l'*Express,* 1970, nº 1.

groupes d'intérêt et de pression patronaux et syndicaux, les journalistes politiques, les membres des cabinets ministériels, ainsi qu'une série de personnes, que l'on ne peut pas faire rentrer directement dans les catégories citées ci-dessus, mais qui ont pu néanmoins avoir ou bien une certaine influence ou bien une « inside-information » poussée par rapport à une ou plusieurs questions politiques.

Une première option vis-à-vis de la population consistait à l'interroger tout entière : on croyait avoir défini le sommet de la décision politique en Belgique de façon exhaustive. Il paraissait raisonnable d'interroger le sommet tout entier. Mais, compte tenu des moyens limités, on ne pouvait procéder que par une interrogation écrite. *Post factum,* ce choix ne s'est pas avéré être le meilleur. Peut-être les résultats auraient-ils été plus valables si on avait découpé le sommet jusqu'à une centaine de personnes, qu'il aurait été possible d'interviewer. Cependant, avant l'étude, on ne disposait d'aucune indication concernant la manière de réduire ce sommet de 800 à 100 personnes (8). Et pour ne pas intégrer une sélection erronée dans la population il fallait bien continuer le travail en utilisant le sommet plus vaste. Cependant, on était d'avis qu'il n'était pas possible d'envoyer un questionnaire complet à chacun des membres de ce sommet parce qu'il était vraisemblable que la personne en question était, par ex., compétente et intéressée en matière d'assurance maladie et invalidité, mais non vis-à-vis de la question scolaire. Une sélection dans le contenu fut donc effectuée en tant que seconde option par rapport à la population. Cette sélection menait à une division des personnes enquêtées en deux groupes : les personnes à qui on envoyait le questionnaire complet et d'autres qui ne recevaient qu'un questionnaire partiel. En tout, 798 questionnaires ont été expédiés dont 539 questionnaires complets et 259 questionnaires spécifiques. Un questionnaire complet a été envoyé à 212 députés et à 178 sénateurs ainsi qu'à 159 autres personnes (aux secrétaires-généraux, aux rédacteurs politiques, aux membres des comités directeurs des partis). Les fonctionnaires de rang supérieur des ministères de l'Education nationale, de la Prévoyance sociale, des Affaires économiques et financières ainsi que les membres des cabinets ministériels en question ont reçu un questionnaire incomplet à remplir.

Ainsi conçue, l'enquête semblait offrir les meilleures garanties pour observer une éventuelle hiérarchie du pouvoir aussi exactement que possible.

---

(8) Voir la constatation caractéristique de MICHELS R. : *Dans le « Reichstag » Allemand de 1914, 350 des 398 députés n'ont été que des dirigés.* (*Democratie en organisatie,* p. 84). Comment définir lesquels de ces députés, appartiennent à la catégorie des 350 dirigés et lesquels constituent la catégorie des 48 dirigeants ?

Comme on a dit plus haut, on a opté pour une interrogation écrite, la population étant trop vaste et les moyens disponibles trop restreints pour appliquer la méthode de l'interview. En plus, l'accès aux « top-influentials » au moyen de l'interview, posait également beaucoup de difficultés. L'étude a été effectuée en janvier et février 1967.

Le pourcentage des réponses fut extrêmement bas : 19,3 %. Des 539 questionnaires complets, 78 sont revenus, ce qui correspond à 14,5 %. Des 259 questionnaires incomplets, 76, représentant 29,3 %, ont été renvoyés. En outre, on a reçu une cinquantaine de refus motivés, les uns estimant que le procédé de recherche était inadéquat ou incomplet, et les autres invoquant la discrétion liée à la qualité de la personne enquêtée.

Le résultat positif d'une épreuve de confiance de ce genre compense cependant un pourcentage de réponses aussi peu élevé. En effet, une numération moité-moité fournit un résultat quasi identique. Et en ce qui concerne la provenance des réponses, suivant les catégories auxquelles elles appartiennent, il n'y a pas non plus des différences marquées à observer. On peut donc admettre la thèse que du sommet des 800 un échantillon de 150 personnes a été tiré qui ne dévie pas trop en matière de représentativité.

II. Réseau ou hiérarchie ? Les hommes politiques face aux différentes décisions politiques.

Une première étape dans l'approche de la hiérarchie du pouvoir ou du réseau variable est l'analyse des relations du pouvoir au sein des cinq problèmes politiques retenus. Le sommet de cette liste des fréquences, rapportées par problème à 100, est représenté au tableau I : *Relations du pouvoir par problème politique*. Ces listes ne sont pas exhaustives. Parmi une quarantaine, cinquantaine, soixantaine de personnes qui ont été indiquées dans tout l'échantillon, on a retenu celles qui ont été désignées le plus fréquemment. La fréquence de citation est indiquée à côté de leur nom.

Dans la politique de l'assurance maladie et invalidité on retrouve des noms qui ne sont cités pour aucun autre problème : Wijnen, Van Helshoecht, Brouhon, Henrard. Mgr Daem est placé presque tout à fait en tête de la politique scolaire et de l'enseignement, mais ceci se limite à ce problème. Verroken, ayant la fréquence la plus élevée en matière de politique linguistique et communautaire, ne figure dans aucun autre problème politique, du moins pas parmi les vingt premiers. En regardant au delà des noms, une structure des positions se manifeste cependant déjà. En fait, dans chaque problème politique, on découvre le ou les noms

du ou des ministre(s) compétent(s), des chefs des groupes de pression spécifiques ; parfois les noms de certains hauts fonctionnaires et de gens appartenant au cabinet des ministères en question. En outre, pour presque chaque problème politique, on retrouve le premier ministre et, presque toujours, les présidents des deux grands partis ainsi que les présidents du C.S.C. et de la F.G.T.B. (2), ce qui réfère davantage à une structure des positions.

TABLEAU I

Relation du pouvoir par problème politique

Politique de l'assurance maladie-invalidité		Politique financière et fiscale		Politique linguistique		Politique scientifique et Expansion universitaire		Politique scolaire	
Leburton	99	Dequae	94	Verroken	89	Janne	80	Houben	84
Wynen	90	Eyskens	58	Gilson	83	Lefèvre	79	Harmel	83
Van Helshoecht	77	De Clercq	56	Lefèvre	72	Dubuisson	68	Collard	75
De Paepe	56	Anciaux	48	Vanaudenhove	69	Spaey	62	Van Hemelrijck	72
Lefèvre	48	Van Houtte	43	De Saeger	69	Harmel	60	Lefèvre	60
Cool	42	Spinoy	39	Van Elslande	69	Massart	51	Daem	52
Major	42	Tielemans	35	Larock	54	Houben	49	Buset	40
Houben	40	Henrion	34	Van Eynde	40	Molitor	31	Larock	35
Brouhon	36	Cool	28	Merlot	36	Van Elslande	26	Janne	34
Henrard	36	De Saeger	27	V.d. Boeynants	33	Bouckaert	26	Bracops	31

Ces constatations nous amènent à la question des rapports hiérarchiques entre ces positions. Des constatations, figurant au tableau I, il ressort que la politique belge résultant de l'effet cumulatif des différentes prises de décisions et des différents traitements des questions politiques, procure tout naturellement une position de pouvoir hiérarchique plus élevée au premier ministre, aux présidents des partis, aux dirigeants des grandes organisations syndicales et patronales.

Cette question constitue la seconde étape dans le dépouillement des résultats. Il ne s'agit pas d'une opération purement statistique ; cet effet cumulatif est basé sur des fondements sociologiques réels. Il y a plusieurs phases dans la genèse et le procès de prise de décision d'un problème social : H.A. Simon propose une classification en rubriques, selon « attention directing, design and choice » (10). Mais même après ce « choice » final il subsiste encore un problème important à résoudre : la pondération de l'importance relative d'un problème à l'autre ; les priorités à assigner quant à la réalisation. A ce propos, il est nécessaire de confronter les problèmes. Cette démarche constitue la seconde étape, non moins

(9) SIMON H. « Political Research : The Decision-making Framework », p. 18 dans : EASTON D. *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, 1966.

essentielle, dans l'étude de la décision politique globale. Une sommation statistique n'est pas seulement justifiée, mais nécessaire.

Dans cette phase de la recherche, on ne travaille pas avec des positions mais avec des personnes. On a additionné la fréquence de citation des personnes. Par exemple, Théo Lefèvre, que l'on cite dans chacun des

TABLEAU II

Classification des hommes politiques selon leur capacité de pouvoir

Hommes politiques	Fréquence de citation
Lefèvre	282
Dequae	206
Houben	199
Eyskens	157
Harmel	134
De Clercq	122
De Saeger	121
Anciaux	119
Vanaudenhove	113
Cool	112
Spinoy	110
Major	106
Collard	101
Leburton	101
Janne	100
Van Elslande	96
Van Houtte	96
Vanden Boeynants	95
Larock	88
Verroken	82
Dubuisson	78
Tielemans	76
Wijnen	76
Gilson	75
Henrion	74
Van Hemelrijck	68
De Staercke	67
Van Helshoecht	65
Baudhuin	58
De Voghel	52

5 problèmes politiques, reçoit la somme de ses différentes fréquences dans chacun des problèmes. De la même façon on procède à la sommation de la fréquence de citation pour chaque nom. Au tableau II : *Classification des hommes politiques selon leur capacité de pouvoir,* on cite les trente premiers noms de cette liste accompagnés de leur fréquence respective de citation. En examinant ce tableau, il faut néanmoins tenir compte de trois observations. Primo, cette liste n'est qu'une partie restreinte, bien qu'elle soit sans doute la plus importante, d'une liste comptant plus de 170 noms. De plus, cette liste est quelque peu marquée par la

conjoncture politique et l'actualité (début 1967) pendant laquelle l'étude a été effectuée. Enfin, bien que cette liste se présente sous le titre ambitieux : « selon la capacité du pouvoir », rien ne permet de conclure que la fréquence de citation en donne une image exacte. Tout au plus est-il permis de dire que ces chiffres donnent une indication rudimentaire de plus ou moins. Le questionnaire n'a pas été élaboré afin d'examiner précisément cette notion.

TABLEAU III

La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge par conversion en positions de la hiérarchie personnelle

Numéro d'ordre	Position	Nombre de cas dans la liste	Fréquence moyenne
1	Premier ministre	7	129
2	Président de parti politique	8	108
3	Ministre	36	65
4	Chef de la F.I.B.	5	64
5	Leader syndical	7	56
6	Membre de la direction du parti	27	48
7	Rédacteur politique	5	44
8	Chef d'un groupe financier	14	43
9	Membre du parlement-rapporteur	26	36
10	Membre de la hiérarchie ecclésiastique	5	31
11	Chef de Comité d'action	29	30
12	Chef d'une union professionnelle libre	8	25
13	Chef de cabinet du ministre	9	24
14	Fonctionnaire-général	17	22
15	Membre du parlement	11	17

A toutes les personnes, indiquées sur une liste contenant plus de 170 noms, on a joint la position ou les positions qu'elles ont occupées pendant leur activité politique dans le cadre d'un ou de plusieurs des problèmes politiques en question. On a retenu en tant que catégories relatives aux positions, les positions retenues également dans la première étape de l'étude. Ensuite, on a calculé la fréquence moyenne par position. La fréquence de la personne à laquelle on avait attribué plusieurs positions, a été utilisée plusieurs fois. Le tableau III montre le résultat de ces opérations sous le titre : *La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge par la conversion en positions de la hiérarchie personnelle.* Ce tableau montre des différences nettes. Tout à fait en tête se trouve le premier ministre, suivi par les présidents de parti. Un peu plus bas dans la hiérarchie se situent les ministres et les chefs des grandes organisations syndicales et patronales. Suit un grand nombre de positions. En outre, une différenciation numérique a été opérée. Néanmoins, l'instrument de recherche ne peut garantir ni un haut degré de confiance, ni une grande validité quant à cette différenciation. Il n'en reste pas moins que cette

première approche fait apparaître une différenciation qui se dessine non pas horizontalement, mais verticalement, c'est-à-dire hiérarchiquement. La question est de savoir comment cette classification se rapporte au premier volet de cette étude, dans laquelle on travaillait directement avec les positions.

III. Le questionnaire interrogeant directement par position.

A toutes les personnes enquêtées on a demandé de classer 15 positions selon le pouvoir qu'elles leur attribuaient dans la politique belge globale. Un réseau donnerait une concentration des positions autour du centre de l'échelle (autour du chiffre 8). Il se manifesterait une hiérarchie si la répartition se faisait sur toute la longueur de l'échelle (de chiffre 1 à 15). Le résultat de cette classification, traitée comme estimation pondérée, est repris dans le tableau IV : *La hiérarchie du pouvoir selon la classification des positions.*

TABLEAU IV

La hiérarchie du pouvoir suivant la classification des positions

Numéro d'ordre	Positions	La place sur l'échelle
1	Premier ministre	2,92
2	Président de parti politique	3,05
3	Leader syndical	3,20
4	Ministre	5,44
5	Chef de la F.I.B.	7,15
6	Chef d'un groupe financier	7,42
7	Chef de cabinet du ministre	8,02
8	Chef du Comité d'action	8,18
9	Membre de la direction du parti	8,36
10	Rédacteur politique	8,74
11	Membre du parlement-rapporteur	9,34
12	Chef d'une union professionnelle libre	10,68
13	Membre du parlement	10,71
14	Fonctionnaire-général	10,79
15	Membre de la hiérarchie ecclésiastique	11,96

L'étude démontre une répartition nette des positions sur l'échelle. Elle donne une image assez significative de la façon dont le sommet du système politique est constitué en Belgique. Celui-ci n'est *pas* un réseau de contacts, de communications, de pressions ou de relations « offre et demande », fourmillant entre eux et s'étendant sur le même plan horizontal (le plan du sommet), mais une relation échelonnée, un classement de haut en bas se manifestant à travers une multitude d'organisations et d'institutions. La répartition finale des valeurs à classer sur l'échelle révèle, à l'exception

de quelques positions, une localisation quasi unanime des positions en haut, au milieu ou en bas du sommet dans le processus de la décision politique. La présence d'une inégalité dans le pouvoir est confirmée également et d'ailleurs de manière très nette par l'approche des positions.

La hiérarchie par les positions et la hiérarchie fixée par l'approche des personnes concordent donc extrêmement bien. En ce qui concerne le parallélisme, le calcul du coëfficient de corrélation nous donne une valeur de 0.83. Un tel degré de conformité est un argument puissant en faveur de la hiérarchie du pouvoir.

Les différences les plus remarquables sont la première place peu nettement définie qu'occupe, dans la hiérarchie, le premier ministre et les positions, plus en vue sur cette même échelle, du chef de cabinet, du chef de comité d'action, du chef d'un groupe financier et surtout du leader syndical. Les différences font apparaître la portée restreinte de l'étude. Il est probable que le principe de la hiérarchie du pouvoir a été démontré et qu'un certain nombre de positions ont été classées ; mais les autres n'ont pas été fixées de façon fort nette.

Conclusion.

Dans l'étude esquissée ci-dessus, on a tenté de définir un peu plus clairement un aspect déterminé de l'analyse politico-sociologique appliquée à la politique belge. La contribution n'a pas la prétention d'avoir décrit et rendu claire une fois pour toutes la hiérarchie du pouvoir qui agit dans la politique belge. Puisque la sociologie politique traite de la réalité vivante, dans laquelle des changements peuvent se manifester, pareille ambition est automatiquement exclue, quelle que soit l'ingéniosité de la technique de recherche et quelle que soit la perfection apportée à poser des questions. L'action, menée à partir d'une position peut, à long terme, augmenter ou diminuer son pouvoir. Des mises à jour récentes des positions que nous avions retenues, le prouvent à suffisance. En fait, cette étude ne peut avoir des prétentions trop grandes.

Mais malgré les limitations de l'étude, nous croyons avoir démontré l'existence d'une hiérarchie du pouvoir, et relevé un certain nombre de lignes maîtresses : tout en haut le premier ministre, puis les présidents de parti, ensuite une série de positions très importantes comme les chefs des grandes organisations patronales et syndicales ainsi que les ministres ; plus bas : un groupe de positions au sein duquel on pourrait discerner éventuellement deux subgroupes. La localisation dans un de ces deux subgroupes n'est pas certaine.

Ni cette contribution, ni des recherches analogues techniquement plus poussées, ne peuvent prétendre représenter l'intégralité de l'analyse politico-sociologique de la politique belge. Quoique de grande importance, la hiérarchie du pouvoir n'est qu'une donnée dans le contexte politique. Elle ne peut en effet nous aider que de façon très restreinte à comprendre des processus tels que, la «-verzuiling » (1), la démocratie de pacification, la formation de groupes oligopolistes au sein des organes de concertation, le cumul des fonctions publiques, la formation des élites. Or tous ces processus sont importants dans le cadre de la politique belge. La hiérarchie du pouvoir nous donne des indications dans le domaine de la prise de décision politique, mais tous les autres facteurs demeurent et y exercent leur action.

---

(1) « Verzuiling », mot d'origine néerlandaise (« pilier ») servait à désigner la compartimentation totale, cohérente et structures en sous-groupes ou sub-sociétés, de la société globale belge.

★

Distances entre partis et clivages en Belgique

Le cas des trois Régions : Wallonie, Flandre et Bruxelles

par A.-P. FROGNIER,

Département de Science Politique
Université Catholique de Louvain.

*

1. Introduction.

C'est une constante des travaux de science politique sur la Belgique d'étudier notre système politique en fonction des principaux « conflits, tensions » ou « clivages » qui s'y manifestent. Ceux-ci peuvent s'interpréter comme des « figures d'opposition » inscrites dans les structures sociales, qui ont une existence latente ainsi qu'un caractère de permanence et qui sous-tendent la majorité des luttes politiques (1). On retient, habituellement, trois clivages qui concernent, très schématiquement, le rôle des institutions d'origine chrétienne dans l'Etat, l'exercice du pouvoir économique et les relations entre les deux communautés francophone et flamande. Leur définition varie suivant que l'on analyse des situations objectives ou des attitudes. Elle a aussi changé avec le temps (2).

Plusieurs recherches ont porté sur la position des institutions, surtout des partis et des groupes de pression, sur ces clivages ainsi que sur les relations entre les attitudes qui y correspondent chez les citoyens (3). De l'examen de ces positions, on a pu tirer des conclusions sur les interactions entre les clivages.

---

(1) On trouvera un exposé de ces différents travaux dans L. HUYSE, *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek,* Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, Utrecht, 1970, pp. 189-208. A ceux-ci se sont notamment ajoutés ceux de D. SEILER et J. RAES, *Idéologies et Citoyens,* Edit. Vie Ouvrière, Bruxelles, 1970 ; J. LADRIERE, « Le système politique belge », *CH du CRISP,* nº 500, 20 novembre 1970 ; A.P. FROGNIER et D. SEILER, Note J. RAES, « Les clivages politiques en Wallonie », *CH du CRISP,* nº 583, 14 décembre 1972.

(2) Sur l'évolution récente de ces clivages, cf J. LADRIERE, *op. cit.,* Sur le statut du clivage communautaire, cf aussi A.P. FROGNIER et D. SEILER.

On a principalement mis en exergue que ces derniers peuvent « s'équilibrer » mutuellement (l'hypothèse de *cross-cutting)*. L'analyse de la position des partis en témoigne dans la mesure où ils sont construits sur les pôles de certains clivages et sont en même temps traversés par d'autres. Il en résulte que ces partis peuvent apparaître tantôt adversaires, tantôt alliés selon les problèmes. Ce facteur peut offrir au système politique une garantie de stabilité provenant d'une neutralisation réciproque des tensions. (4).

Une voie de recherche a été également ouverte sur les caractéristiques du *leadership* dans un système profondément marqué par des clivages. On a mis en relief la tendance que l'on pourrait appeler « fonctionnelle », des élites politiques à gouverner d'une certaine manière ensemble, au delà de la règle de la majorité et des vicissitudes électorales. C'est ce qu'on a parfois appelé le « gouvernement consensuel ». Ont été en même temps observés les problèmes que ce mécanisme a engendré et un certain immobilisme du système politique qui en a résulté (5).

Où nous situons-nous dans ce bref panorama des travaux sur les clivages en Belgique ? Notre but est ici de contribuer à éclairer le problème de la position des partis sur les clivages. Pour y arriver, nous essayerons de découvrir les relations que les électeurs perçoivent entre les partis et rechercher, à partir de là, les clivages sous-jacents. Plus précisément, nous tenterons de faire apparaître les distances entre partis, du point de vue électoral, et de pénétrer à travers elles dans les clivages plus profonds qui pourraient les générer.

Cette recherche diffère des précédentes sur plusieurs plans.

Nous établirons tout d'abord notre étude dans le cadre de chacune des trois Régions ayant pris de plus en plus d'autonomie sur la scène politique belge : la Wallonie, la Flandre et Bruxelles (6). Nous pensons en effet que faire de la Belgique comme telle, *in globo,* l'objet d'une étude comme la nôtre masquerait des différenciations importantes au niveau des trois régions. Ce serait travailler sur une carte de « moyenne » de trois situations différentes, qui ne donnerait pas une image fidèle de la réalité.

---

(3) C'est le cas seulement des travaux de D. SEILER et J. RAES, *op. cit.*, et A.-P. FROGNIER et D. SEILER, *op. cit.*

(4) Le mécanisme a été particulièrement étudié dans A. VAN DEN BRANDE, « Elements for a sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life », *Res Publica,* vol. IX, 1967, nº 3, pp. 437-470.

(5) Cf L. HUYSE, *op. cit.* Cette approche avait été ouverte par A. LIJPHART, *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in Netherlands,* University of California Press, California, 1968.

(6) La Constitution belge révisée en 1970 ayant notamment un caractère « préfédéral », selon le mot des *Annales de Droit,* tome XXXII, nº 2-3, Louvain, 1972.

Ensuite, nous inverserons, dans une certaine mesure, la démarche qui a été employée jusqu'ici. Au lieu de faire démarrer l'étude sur une définition des clivages issus d'études comparées (7) ou de l'observation « intuitive » de notre vie politique et ensuite d'étudier la position d'institutions ou d'attitudes les concernant, nous essayerons de déduire la distance entre les partis et par là les clivages en fonction de données où ces clivages ne sont pas pré-définis. Nous en retirerons une vision moins complète de la réalité, mais peut-être plus réaliste et au terme d'une démarche plus rigoureuse.

Enfin, nous entendrons « partis » et « clivages » dans un sens particulier. Nous tenterons de faire une incursion dans « l'espace culturel » des électeurs. Nous supposerons qu'il existe, au niveau du corps électoral, une sorte de « carte géographique » du système de partis où ceux-ci sont représentés de façon plus ou moins proches les uns des autres en fonction de la perception de leurs caractéristiques propres. Dans une représentation de ce genre, les partis doivent donc être conçus comme des « objets culturels » de la masse des citoyens et non comme des organisations avec le sens que leur confèrent leurs structures, leurs objectifs *hic et nunc* et leurs stratégies. Quant aux clivages, ils apparaissent comme des critères de perception de ces objets culturels, comme des « figures d'opposition » qui se situent au niveau des superstructures sociales. On donne donc ici à partis et clivages un sens « subjectif collectif » qui ne correspond pas forcément au sens plus « objectif » de l'action concrète des partis ou de la réalité infrastructurelle des clivages.

2. L'orientation de la recherche. Quelques exemples.

La voie de recherche que nous avons choisi de suivre a été développée surtout en psychologie sociale, avec quelques retombées, significatives pour notre sujet, en science politique.

En psychologie sociale, les recherches de M. Rokeach ont exercé beaucoup d'influence sur les travaux de science politique subséquents. Dans leur ouvrage *The Open And Closed Mind* (8), Rokeach et ses collaborateurs montrent que sur base d'observations sur la similarité entre plusieurs religions, il est possible de représenter des distances appelées « psychologiques » sur une droite. Ils prouvent aussi que ces distances

---

(7) L'influence de l'étude de S.M. LIPSET et S. ROKKAN, « Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments : An Introduction » in edit., *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives,* Free Press, New York, 1967, pp. 1-66, a été notamment très importante dans les recherches sur la Belgique.

(8) Basic Books Inc., New York, 1960, chap. 16-17.

ont un sens réel car elles permettent d'étudier avec succès une série de phénomènes liés à la perception et au comportement.

Rokeach a réalisé une enquête chez des étudiants d'un collège américain. Les étudiants ont reçu une liste avec les noms de neuf religions (ou croyances). On a demandé à chacun d'eux de lire cette liste et d'écrire le nom de sa propre religion, puis celui de la religion la plus semblable à la sienne, ... jusqu'au nom de la religion la moins semblable. La notion de similarité n'était pas définie au départ : chaque sujet en décidait pour lui-même.

Au départ, les observations consistaient donc en un ordre de similarité de chaque individu sur les neuf religions. Ces observations ont été transformées en une table qui détermine pour chaque groupe d'étudiants d'une religion particulière l'ordre moyen de similarité vis-à-vis de chaque autre religion. Cet ordre moyen est calculé comme la moyenne de scores (des nombres 1, 2, ... n), correspondant aux rangs d'ordre attribués par chacun des groupes à chaque religion. Il s'agit donc d'une table qui croise les religions (représentées par chaque groupe d'étudiants) avec elles-mêmes (leur « image »).

On a alors considéré cette table comme une table de distances, entre paires de religion, dont on n'a retenu que l'aspect ordinal (9). Elle permettait par exemple de dire que dans telle ligne correspondant au groupe de la religion x, la distance entre la religion x et la religion « colonne » y était plus grande ou plus petite que celle qui séparait x et z. Cette table a été ensuite soumise à une technique d'analyse dimensionnelle qui a pour objet de projeter des distances de ce genre sur une droite et de la mesurer sur une échelle d'intervalles. On a pu constater que toutes les distances étaient parfaitement compatibles avec cette représentation : les religions ont pu être situées sur la droite et leurs intervalles ont été susceptibles d'être mesurés et comparés (10).

Ce résultat a offert plusieurs intérêts. La droite a tout d'abord pu recevoir un sens : celui du « degré de ritualisme ». Rokeach a pu établir d'autre part que les distances pouvaient être considérées en termes de préférences. Les étudiants ont été interrogés aussi, dans d'autres questions, pour qu'on puisse définir leur degré de sympathie ou d'antipathie vis-à-vis de chacune des relations et Rokeach a découvert de fortes corrélations

---

(9) On notera que l'opération de moyenne sur des scores transformait la mesure qui est purement ordinale au départ, en une mesure sur des intervalles égaux. Les résultats sont néanmoins considérés d'une manière purement ordinale.

(10) Cf C.H. COOMBS, *A Theory of Data*, J. Wiley Inc., New York, 1964, surtout pp. 454-456.

entre les distances et cette nouvelle variable. Enfin, on a remarqué que les distances avaient des implications en ce qui concerne le comportement des sujets. Plus la distance entre deux religions était courte, plus, par exemple, le nombre de conversions d'une religion à l'autre était élevé.

Nous nous sommes étendu sur cette recherche parce qu'elle offre un exemple particulièrement clair d'une démarche, qui a l'avantage de s'appuyer sur des données très homogènes permettant d'obtenir des résultats précis. Dans les études d'opinion publique en science politique, la même logique — ou, du moins, une logique fort semblable — a été utilisée, mais sur des données plus « désordonnées », surtout plus contradictoires et incomplètes, qui ont forcément entraîné des résultats plus imprécis. Ces données ont été tirées de sondages d'opinion qui n'étaient pas réalisés dans le but d'une telle recherche. On ne disposait pas non plus de l'arsenal de questions qui permettraient de tester adéquatement les effets des distances sur d'autres phénomènes.

Malgré ces problèmes, les études de P.E. Converse en 1966 (11) et de P.E. Converse et H. Valen en 1971 ont pu, la première sur un plan plus méthodologique et la seconde au niveau empirique, aboutir à partir d'une démarche comparable à celle de Rokeach, à des résultats intéressants.

Nous décrirons surtout ici la recherche de Converse et Valen qui est parue sous le titre « Dimensions of Cleavages and Perceived Party Distances in Norwegian Voting » (12). Les auteurs se basent ici sur des observations qui ont été relevées dans un sondage d'opinion par « panel » réalisé en Norvège en 1965 et en 1969. Ces observations concernent les préférences du corps électoral vis-à-vis des partis. Elles permettent de construire pour chaque électeur un ordre de préférence en regroupant les réponses à plusieurs questions. On considère que la première préférence est indiquée par le parti de l'intention de vote. Les autres rangs de l'ordre sont déterminés par les réponses aux questions suivantes. « Si vous ne pensez pas au parti... (faisant l'objet de l'intention de vote) ; quel parti aimez-vous le plus ? « Et ensuite, lequel aimez-vous le mieux ? » « Quel parti aimez-vous le moins, pour lequel vous ne pourriez voter en aucune circonstance ? » « Y a-t-il un parti que vous n'aimez pas du tout ? ».

Les ordres sont donc construits sur base des réponses à plusieurs questions. Ils ne sont donc plus directement donnés par les individus.

---

(11) « The Problem of Party Distances in Models of Voting Change » in M.K. JENNINGS et L.H. ZEIGLER, *The Electoral Process*, Prentice-Hall, Engl. Cliffs, 1966, pp. 175-208.

(12) *Scandinavian Political Studies*, vol. 6, 1971, pp. 107-152.

Formellement, on aboutit cependant au même type de données que Rokeach, c'est-à-dire à un ensemble de relations d'ordre par individu. Sur ces données, Converse et Valen opèrent une transformation identique à celle de Rokeach. Ils déterminent les ordres moyens de préférence par la même procédure que celui-ci déterminait les ordres moyens de similarité. Ils aboutissent dès lors, pour chacune des deux années du « panel »,

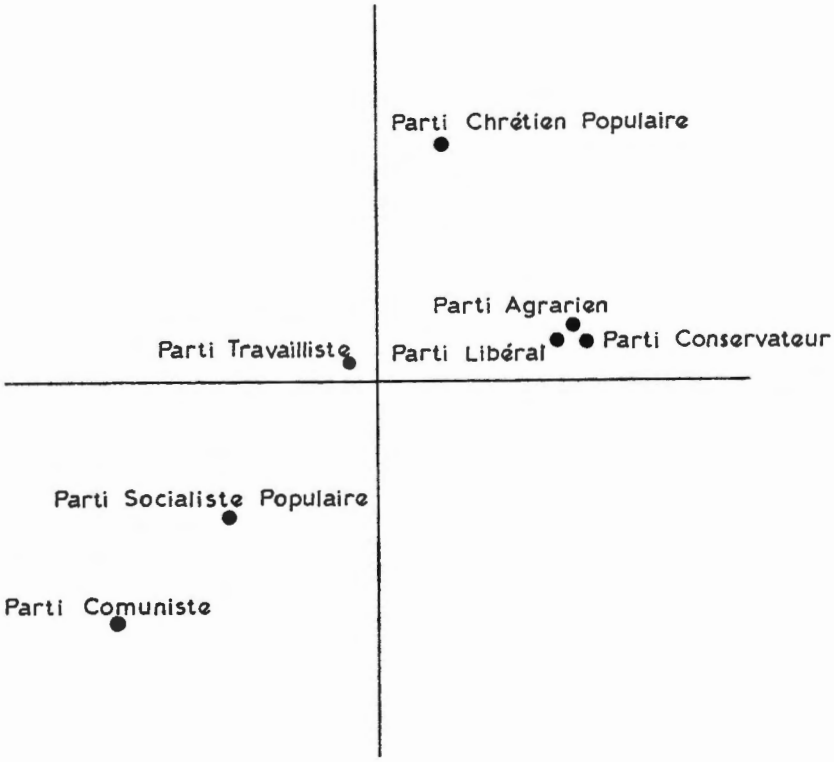


FIG. 1.

à une table semblable à celle de Rokeach, mais qui croise cette fois les partis (représentés par leur électorat propre défini sur base de la première préférence ou intention de vote) avec eux-mêmes (en tant qu'objets des préférences, donc comme « image » (13).

Chaque table est également considérée comme une table de distances, entre paires de partis cette fois, mesurées sur une échelle ordinale (14).

(13) P.E. CONVERSE et H. VALEN, *op. cit.*, pp. 133 et 145.

(14) Seuls donc les ordres définis par les nombres sont ici également retenus.

Pour représenter ces données dans l'espace, Converse et Valen font appel à une méthode plus sophistiquée que celle de Rokeach. Ils recourent à une méthode mise au point par J.B. Kruskal sous le nom de MDSCAL (Multidimensional Scaling) qui projette des données ordinales pouvant être interprétées comme des distances dans un espace métrique multidimensionnel (15). Il en résulte, pour 1969, une configuration à deux dimensions qui est représentée dans la figure 1 (16).

Converse et Valen interprètent la première de ces dimensions comme celle du clivage gauche-droite. La seconde est conçue comme la dimension relevant du clivage religieux.

Les auteurs ne peuvent malheureusement pas procéder à un examen des effets de ces distances au niveau des comportements. On pourrait en effet considérer comme Rokeach que ces distances devraient conduire à des comportements qui leur sont liés. En milieu électoral, on pourrait ainsi tester les relations entre ces distances et les transferts de voix entre partis, à condition toutefois que l'on possède des données suffisantes.

3. Le choix des données et leur signification.

Nous avons été guidé naturellement par la recherche des données du même type que celles que nous venons de décrire. Nous en avons trouvé de semblables dans l'enquête de N. Delruelle *et al.* sur le *Comportement Politique des Electeurs Belges* (17). Le questionnaire offre en effet les trois questions suivantes : (a) « Pour quel parti ou quelle liste avez-vous voté ? », (b) « Si le parti ou la liste pour lequel vous avez voté ne s'était pas présenté ou n'avait pas présenté de liste dans votre région, pour quel parti auriez-vous voté ? » et (c) « Pour quel(s) parti(s) est-ce qu'il vous aurait été, de toute façon, impossible de voter ? ».

Les réponses à ces questions sont offertes sous la forme de tables de contingence, chaque Région étant représentée par deux tables, croisant dans le premier cas la question (a) à la question (b) et, dans le second cas, (a) à (c). On trouvera la reproduction de ces tables dans les tables 1 à 3 (18). Les résultats sont donnés ici en fréquences absolues (19).

---

(15) J.B. KRUSKAL, « Multidimensional Scaling by Optimizing Goodness of Fit to a Noumetric Hypothesis », *Psychometrica,* n° 29, 1964, pp. 1-27. Sur les développements récents de ce type de méthode, cf A.K. ROMNEY *et al., Multidimensional Scaling Theory and Applications in the Behavioral Sciences,* I et II, Seminar Press, New York/ London, 1972.

(16) P.E. CONVERSE et H. VALEN, *op. cit.,* p. 146.

(17) *Le Comportement Politique des Electeurs Belges,* Edit. Institut de Sociologie de l'ULB, Bruxelles, 1970. L'enquête a été réalisée après les élections de 1968.

(18) N. DELRUELLE *et al., op. cit.,* pp. 161*bis* et *ter.*

(19) On constate que près de la moitié de l'échantillon n'a pu fournir de réponses aux questions (b) et (c). Le même phénomène a été constaté dans le sondage norvégien.

A partir des réponses aux questions, on aurait pu procéder comme Converse et Valen et construire pour chaque région une seule table. Il aurait fallu alors construire sur base des réponses aux trois questions, pour chaque individu, un ordre de similarité ou bien de préférence (l'intitulé très général des questions permettrait les deux interprétations) et sur cela édifier une table des distances.

Nous n'avons cependant pas pu disposer du détail des réponses individuelles aux questions et nous avons donc dû travailler directement sur les tables consignées dans les tables 1 à 3.

TABLES 1 : WALLONIE

		(b)							
		Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	RW	PC	Autres	Blancs
(a)*	Sans réponse								
	Ne sait pas	306	15	10	13	18	4	—	62
	PSC	79	—	18	63	14	2	3	35
	PSB	93	60	—	40	50	29	5	66
	PLP	44	55	25	—	40	2	1	29
	RW	16	3	22	16	—	3	1	8
	PC	2	1	9	2	4	—	1	2

Table 1 a**

		(c)								
		Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	RW	VU	PC	Autres	Blancs
(a)	Sans réponse									
	Ne sait pas	231	27	14	32	12	42	107	1	1
	PSC	58	—	40	12	13	10	115	1	2
	PSB	88	73	—	118	7	23	75	1	2
	PLP	40	22	40	—	12	13	110	1	2
	RW	14	18	8	17	—	3	21	—	—
	PC	4	11	1	8	—	1	—	—	—

Table 1 b**

* On se réfère dans cette table comme dans les suivantes aux trois questions de la page 297.

** PSC : Parti Social-Chrétien ; PSB : Parti Socialiste Belge ; PLP : Parti de la Liberté et du Progrès ; RW : Rassemblement Wallon ; PC : Parti Communiste ; VU ; Volksunie.

Heureusement, nous pouvons admettre que ces tables indiquent également, mais d'une autre manière, le même genre de distance auquel on aurait abouti dans le cas précédent. Supposons en effet que les observations de base indiquent la préférence entre les partis. On pourrait interpréter alors les tables 1a, 2a, et 3a comme contenant les fréquences avec lesquelles chaque individu qui préfère le parti x a comme seconde préférence le parti y. Quant aux tables 1b, 2b et 3b, elles comprendraient les fréquences avec

lesquelles chacun qui préfère x « rejette » ou installe en queue de sa préférence le parti y (20). Dans le cas des auteurs précédents, une seule table contenait des distances entre paires de partis calculées par des moyennes sur des ordres (plus exactement sur des scores correspondant à des ordres), et ces ordres étaient établis sur l'ensemble des partis. Ici, le même phénomène est indiqué par deux tables qui contiennent chacune une distance entre paires de partis mesurées par un simple comp-

TABLES 2 : FLANDRE

	(b)							
(a)	Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	VU	PC	Autres	Blancs
Sans réponse								
Ne sait pas	489	35	20	13	22	—	—	96
PSC	215	—	79	59	146	0	5	90
PSB	100	52	—	23	23	13	2	48
PLP	46	42	17	—	8	1	2	24
VU	38	89	21	15	—	3	—	21

Table 2 a*

	(c)								
(a)	Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	RW	VU	PC	Autres	Blancs
Sans réponse									
Ne sait pas	372	11	43	46	7	56	184	3	1
PSC	156	—	126	93	6	64	234	1	1
PSB	82	42	—	59	2	58	38	—	2
PLP	31	9	21	—	3	51	39	—	—
VU	33	20	45	85	2	—	41	2	1

Table 2 b*

* Mêmes partis que dans la table 1, sauf FDF : Front des Démocrates Francophones.

tage de jugements d'ordre élémentaire entre deux partis (l'un dans le sens de la préférence « positive » et l'autre dans le sens du rejet). En quelque sorte, une seule table est remplacée par deux tables qui sont presque l'inverse l'une de l'autre. On peut en effet s'attendre, en général, à ce que le parti y le moins souvent préféré dans la première table soit en même temps le plus souvent rejeté dans la seconde.

Cette interprétation est valable à une restriction près. Comme on le constate dans les tables 1a, 2a et 3a, les entrées qui croisent chaque

(20) En termes de ressemblance, les tables 1a, 2a et 3a montreraient la similarité entre partis et les autres la dissimilarité.

parti avec lui-même sont vides sauf deux exceptions dans le cas de 3a (21). La question (b) empêche en effet de citer comme deuxième parti celui pour lequel on a voté, ce qui est évidemment logique. Le problème est que ces entrées vides sont absurdes dans l'optique de notre interprétation en termes de fréquences et de distances. Il en résulterait qu'un parti

TABLES 3 : BRUXELLES-CAPITALE*

		(b)								
		Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	RW	VU	PC	Autres	Blancs
(a)	Sans réponse									
	Ne sait pas	183	9	11	23	10	2	2	—	28
	PSC	50	—	33	54	9	3	—	—	16
	PSB	55	26	—	21	31	—	3	1	14
	PLP	55	41	36	—	41	—	1	1	15
	FDF	21	14	28	36	—	1	4	1	12
	VU	3	7	4	2	—	—	1	—	3
	PC	5	—	4	1	1	—	—	—	1

Table 3 a**

		(c)								
		Sans Rép.	PSC	PSB	PLP	FDF	VU	PC	Autres	Blancs
(a)	Sans réponse									
	Ne sait pas	135	16	8	11	7	55	60	2	1
	PSC	31	—	15	10	25	43	110	1	—
	PSB	29	37	—	25	27	34	32	1	—
	PLP	17	30	22	—	16	83	79	1	—
	FDF	14	31	6	11	—	56	35	—	1
	VU	3	3	1	4	5	—	6	1	—
	PC	3	4	—	4	1	3	—	—	—

Table 3 b**

* Dans l'enquête on distingue Bruxelles-Capitale de Hal-Vilvorde et des Communes à facilités. Nous n'avons étudié que le premier cas.

** Mêmes partis que les tableaux précédents.

est pour son propre électorat le moins souvent préféré (la fréquence égale o) et donc ... le plus distant d'un autre parti plus souvent préféré par cet électorat ! Nous avons pallié cette difficulté en comptabilisant dans ces entrées les individus qui n'ont pas répondu ou qui ont répondu « Blanc » (22). On peut le justifier en proposant que ces individus

(21) Dans l'enquête, on y a comptabilisé les réponses citant des listes qui provenaient du même « tronc commun » partisan des années précédentes, comme les listes sociales-chrétiennes ou socialistes de Bruxelles.

(22) En ce qui concerne les entrées non vides signalées dans la note précédente, nous avons ajouté ces individus à ceux qui s'y trouvaient déjà.

ne peuvent (23) ou ne veulent citer d'autres partis que celui du vote, ce qui détermine leur fidélité obligée ou volontaire à ce parti et par là le niveau de la préférence exclusive des électeurs d'un parti vis-à-vis de celui-ci. Ces fréquences sont le plus souvent égales à la différence entre le nombre total d'électeurs de chaque parti et le nombre de ceux qui se sont prononcés en faveur d'un autre. Dans le cas des Tables 1b, 2b et 3b, elles ont été analysées en maintenant leurs entrées vides ce qui correspond ici à l'optique de départ. Le parti du vote doit être ici le plus proche de celui que son électorat rejette le moins souvent.

On pourrait essayer de construire sur ces deux tables une seule table qui les résume, mais il nous paraît intéressant de conserver au niveau des calculs la dualité des tables. Une transformation opérée sur les tables leur aurait fait perdre en effet leur caractère de tables de fréquence et en outre, comme un plus grand nombre de réponses avaient été données à (c) qu'à (a), cette transformation aurait « écrasé » les résultats des tables croisant (a) et (b). Les calculs faits, nous chercherons alors les ressemblances entre leurs résultats et nous essayerons d'interpréter les figures uniques qui en résultent.

Il y a un intérêt, nous semble-t-il, à utiliser des tables de fréquences simples comme les nôtres plutôt que des tables comme celles de Rokearch ou de Converse et Valen. Elles contiennent certes chacune des informations moins riches que celles-ci, mais aussi moins biaisées. Tout d'abord, chaque table résulte des réponses à deux questions simples et suppose une opération de comparaison aisée pour les individus. D'autre part, nous avons signalé l'ambiguité de l'opération de moyennes sur les ordres. Enfin, le caractère fréquentiel des tables va nous permettre de les considérer sous leurs aspects probabilistes et par là même nous rendra capable de distinguer les entrées de nos tables qui ont un caractère aléatoire et qui ne devraient pas être retenues comme significatives.

Cette interprétation de nos tables et les remarques subséquentes nous permettent de situer notre analyse dans le même cadre que celles dont on a donné des exemples dans le point précédent, tout en reconnaissant que les données se présentent sous une forme différente. Nous pouvons donc alors considérer que nos tables sont également des tables de distances que se réfèrent à un espace « psychologique » ou préférons-nous « culturel » que nous devons essayer de représenter.

4. Les espaces culturels.

Nous avons soumis chacune de nos tables de contingence à une méthode de représentation dans l'espace qui est l'« analyse des correspondances ».

(23) Par exemple, par manque d'information.

Cette analyse porte directement sur les tables de contingence et donne des résultats intéressants si ces tables traduisent une association significative au sens du x^2. Il s'agit d'une sorte d'analyse factorielle de lois de probabilités. Comme dans l'analyse factorielle on construit un nuage de points dans un espace de grande dimension, chaque point représentant ici une ligne ou une colonne considérées comme vecteur de probabilités. On y ajuste ensuite un sous-espace du plus petit nombre de dimensions possibles en déterminant successivement les principales directions d'allongement du nuage auxquelles on associe un facteur, c'est-à-dire une droite sur laquelle les points se projettent et prennent une valeur. La différence avec l'analyse factorielle classique est que le nuage ne provient pas directement des données, mais qu'il est construit à partir d'une certaine définition de la distance entre les lignes ou les colonnes. La configuration finale doit reproduire dans l'espace ces distances de départ.

Nous n'expliciterons pas ici les détails techniques de cette méthode assez neuve, ni ses relations avec les méthodes utilisées par Rokeach et Converse et Valen (24). Ce qui est important, c'est de connaître le sens de cette distance entre lignes ou colonnes (le traitement en est symétrique et l'analyse des correspondances permet même de les représenter toutes les deux dans le même plan). On l'appelle habituellement « distance du x^2 ». Deux lignes (ou colonnes) sont d'autant plus distantes que leurs probabilités conditionnelles de s'associer aux colonnes (lignes) sont différentes. On pourrait dire : que leur « profil » est distinct. La distance est donc définie entre des proportions et non entre des nombres absolus, ce qui permet de ne se tenir qu'à des phénomènes de structure, de « forme », indépendamment des poids de chacun des éléments de la structure. Deux partis seront donc éloignés sur nos configurations si leurs probabilités conditionnelles d'être préférées ou rejetées par les électorats de chaque parti sont très différentes (leurs colonnes sont alors fort distinctes) et seront proches s'ils font l'objet des mêmes jugements (leurs colonnes sont presque identiques). Nous aboutirons ainsi à la structure des relations entre les partis comme objets culturels, selon les « points de vue » du corps électoral vis-à-vis de chacun d'eux. C'est ce que nous avons déjà appelé « espace culturel » des partis.

---

(24) Sur l'analyse des correspondances, cf notamment L. LEBART et J.P. FENELON, *Statistique et Informatique Appliquées*. On trouvera tous les détails mathématiques de la méthode dans B. CORDIER, *L'Analyse Factorielle des Correspondances*, thèse, Rennes, 1965, multigr. et dans diverses publications multigraphiées de J.P. BENZECRI, au Laboratoire de Statistiques Mathématiques de la Faculté de Sciences de Paris. Sur la comparaison avec les méthodes précédemment citées, cf A.P. FROGNIER, *Changement électoral, Distances entre Partis et Participation Politique. Le Cas des Trois Régimes Belges*, Thèse de Doctorat, UCL (à paraître).

Nous présenterons pour chaque région une seule configuration en deux dimensions qui exprime les distances entre partis telles qu'elles sont issues de l'analyse de chacune des tables « inverses » (25). La construction de ce genre de figure est rendue possible par le fait que les analyses distinctes offrent quasiment les mêmes résultats (26), avec cependant certaines différences que nous ferons ressortir. Dans les configurations qui suivent, les partis seront représentés par les points • dans les Tables 1a, 2a et 3a et par des petites cercles o dans les Tables 1b, 2b et 3 b. Un pointillé les rejoindra et nous avons représenté chaque parti de manière unique par des ■ au milieu du trait pointillé qui sépare les • et les o (27).

Nous avons choisi de représenter les partis en colonnes de nos tables, c'est-à-dire en tant qu'objets de jugement (28). Comme on pourra le constater, nous n'avons pas pu représenter toutes les colonnes. C'est le cas surtout des colonnes « Sans réponse, Ne Sait Pas », « Autres » et « Blancs » (ceci ne vaut que pour les Tables 1b, 2b et 3b, puisque la première et la troisième ont servi dans les autres tables à remplir les entrées vides). Celles-ci ne donnaient pas de résultats significatifs ou faussaient les représentations.

Les configurations qui suivent sont représentées avec leurs facteurs originaux. Ceux-ci devraient normalement servir à interpréter chaque dimension. Vu le faible nombre de points, on ne peut cependant accorder trop de confiance à ces facteurs. Leur sens est en effet de maximiser la variance dans certaines orientations de la configuration. Le petit nombre de points entraîne que ces facteurs auraient pu occuper des positions différentes sans que les variances extraites ne diffèrent sensiblement. Nous nous permettrons donc de modifier parfois l'orientation de ces facteurs. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique courante en analyse factorielle que d'effectuer des rotations des facteurs, le plus souvent orthogonales, pour faciliter l'interprétation des configurations. En tout cas, nous centrerons surtout notre intérêt sur les distances entre les

---

(25) Etant donné la grandeur de nos tables, seules deux dimensions sont véritablement intéressantes — et sont d'ailleurs le plus souvent suffisantes pour reproduire les distances originales. Cela ne signifie pas évidemment que la réalité n'est pas plus complexe.

(26) Cela, sous réserve d'inversion des facteurs, que nous avons chaque fois rétablis dans le même sens.

(27) Pour tenir compte dans la position des partis des résultats de chacune des analyses séparées. Il s'agit d'un procédé purement heuristique.

(28) L'analyse de correspondance permettant de représenter les lignes et les colonnes sur le même plan, nous aurions cependant posé certains problèmes qui ne seront pas abordés ici.

points, qui sont intangibles quelles que soient les rotations orthogonales des facteurs auxquelles on procède (29).

Enfin, nous disposerons d'un test pour se rendre compte de l'impact des distances, entre partis sur le comportement des électeurs et, par là même, de la validité empirique de ces distances. En effet, dans la même enquête que celle dont nous extrayons nos données, figurent des questions sur les votes des électeurs en 1961 et en 1965, ce qui permet de connaître l'orientation des transferts de voix (30). Nous testerons alors une hypothèse semblable à celle qui a conduit Rokeach à mettre en relation les distances entre religions et les « courants » de conversion : nous examinerons si les distances de nos configurations sont compatibles avec l'importance des transferts de voix entre partis. Nous supposerons que plus la distance est courte, plus il doit y avoir un échange de voix important (31).

a) *La Wallonie*

La configuration des partis en Wallonie est représentée dans la figure 2.

Cette configuration a un caractère bi-dimensionnel qui n'est pas très marqué. Dans chacune des analyses des deux tables de départ, le premier facteur exprime la plus grande partie de la variance totale du nuage (32). Cette configuration est d'ailleurs la plus « comprimée » de toutes.

On remarque que le R.W. est plus proche du P.L.P. que du P.S.C. Ce résultat peut étonner. Lors des élections de 1968, le P.L.P. avait en effet mené sa campagne électorale autour du thème de la Belgique unitaire tandis que celle du R.W. était basée sur une plus grande autonomie pour la Wallonie. Malgré cela, on constate que peu de temps après ces élections, le public ne les estime pas tellement distants l'un de l'autre. Par contre, la distance entre le R.W. et le P.S.C. est bien plus grande, alors que le P.S.C. avait justement fait campagne, après l'affaire de Louvain, sur un mode plus communautaire (« le P.S.C. tient tête ») ! Cet exemple montre la différence entre les stratégies des partis et les perceptions du corps électoral. On constatera aussi que plus tard le P.L.P. et P.S.C. ont modifié leur physionomie électorale plus conformément à l'image de notre configuration. Le premier est devenu plus « régionaliste » et le second a fait en 1971 une campagne plus unitaire.

---

(29) Sur ces problèmes, cf notamment R.J. RUMMEL, *Applied Factor Analysis*, Northwestern Univ. Press, 1970.

(30) N. DELRUELLE *et al.*, *op. cit.*, pp. 106-121.

(31) Sans prendre en considération sa direction.

(32) Pour les tables 1 a et 1 b le facteur exprime 77,3 % et 98,8 % de la variance et le second respectivement 20,4 % et 6,9 %.

Cette configuration est compatible avec l'importance des transferts de vote. On constate en effet dans l'enquête que c'est surtout, en 1968, sur le P.C., le P.S.B. et le P.L.P. que le R.W. a gagné des voix, le moins sur le P.S.C. Sur la figure, la distance entre le R.W. et le P.S.C. est aussi la plus grande. D'autre part, il y a des flux entre le P.L.P. et le P.S.C. d'un côté et le P.S.B. et le P.C. de l'autre (33).

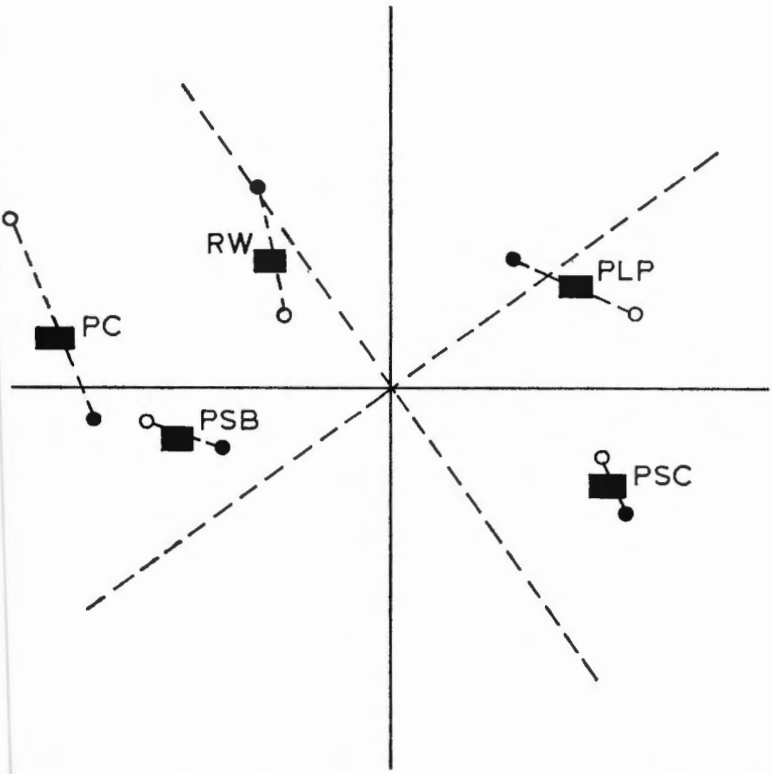


FIG. 2. — Il n'y a pas de point VU car la colonne qui y correspond dans la table 1b ne donne pas de résultat significatif.

Quel sens donner aux deux dimensions de la Figure 2 ? Nous y voyons une structure d'opposition en X qui est représentée par les tirets sur la configuration. En termes de facteurs, cette interprétation revient à effectuer une rotation orthogonale des facteurs initiaux de type « varimax » c'est-à-dire à rendre ceux-ci plus proches des points et simplifier la

(33) Nous nous référons dans nos trois graphiques au tableau du choix politique en 1968 des électeurs de 1965, dans N. DELRUELLE, *op. cit.*, p. 109.

structure (34). Deux types d'opposition que nous pouvons interpréter apparaissent alors. Il s'agit tout d'abord d'un clivage qui oppose surtout le P.C. et le P.S.B. au P.L.P. avec le R.W. du côté des deux premiers et le P.S.C. plutôt du côté du P.L.P. cette opposition pourrait correspondre au clivage socio-économique traditionnel ou « gauche-droite ». La seconde opposition est celle du R.W. et du P.S.C., avec le P.C. et le P.S.B. plus près du R.W. et le P.L.P. dans une position mitoyenne. Nous l'interprétons comme le clivage relatif à la forme de l'Etat, séparant les partis à tendances fédéralistes des autres. Nous retrouvons en fait sur cette dimension exactement le même ordre des partis que sur l'échelle de la même signification construite par D. Seiler et J. Raes dans leur analyse de l'électorat namurois de 1968 (à la même époque donc que l'enquête sur laquelle nous nous basons). Ces auteurs avaient donc déjà remarqué que c'est le P.S.C. et non le P.L.P., comme on aurait peut-être pu s'y attendre, qui était vu à l'opposé du R.W. (35). On ne trouve pas de trace du clivage religieux. Celui-ci devrait inverser les positions du P.L.P. et du P.S.C. Notre analyse ne révèle pas non plus de troisième dimension qui l'exprime, mais cela peut être dû à l'exiguité de nos données. Peut-être aussi peut-on interpréter la dimension horizontale comme une « contraction » des clivages socio-économiques et cléricaux, qui se renforceraient mutuellement.

b) *La Flandre*

La configuration est celle de la figure 3.

On est ici dans une situation plus nettement bi-dimensionnelle que dans le cas de la Wallonie (37). Il y a d'autres différences. Elles consistent surtout dans les relations entre le P.S.C., le P.L.P. et la V.U. Le P.L.P. occupe ici une autre position que dans la configuration précédente. Il est à l'opposé de la V.U. et le P.S.C. se situe entre les deux.

Cette fois également, la configuration correspond aux transferts de voix. Il y a échange important entre le P.S.C. et la V.U. On a observé, d'autre part, plus de transferts entre le P.S.C. et le P.L.P. qu'entre le P.S.C.

---

(34) Cette rotation a pour effet notamment d'équilibrer plus les pourcentages de variance des deux facteurs, avec toujours, cependant, une prépondérance au premier. Ce type de rotation est décrit dans tous les ouvrages d'analyse factorielle. Cf par exemple R.J. RUMMEL, *op. cit.*

(35) Il s'agit de l'échelle appelée « Belgique de Toujours », cf D. SEILER et J. RAES, *Idéologie et citoyens*, p. 128.

(36) Même si cette interprétation était vraie, on pourrait cependant admettre que le clivage qui apparait le plus clairement sur la configuration joue un rôle plus important que celui qui s'y trouve de manière « implicite ».

(37) Les premiers facteurs extraient pour les tables 2 a et 2 b 61,4 % et 56,3 % de la variance et les seconds facteurs 34,1 % et 41,3 %.

et le P.S.B. La V.U. reçoit à peu près autant de voix du P.S.B. que du P.L.P.

Les deux dimensions sont plus différenciées que dans le cas de la Wallonie. Horizontalement il y a d'un côté le P.C. et le P.S.B. et de l'autre le P.S.C., avec le P.L.P. et la V.U. entre eux, plutôt du côté P.S.C. La dimension horizontale peut être celle du clivage clérical. On pourrait

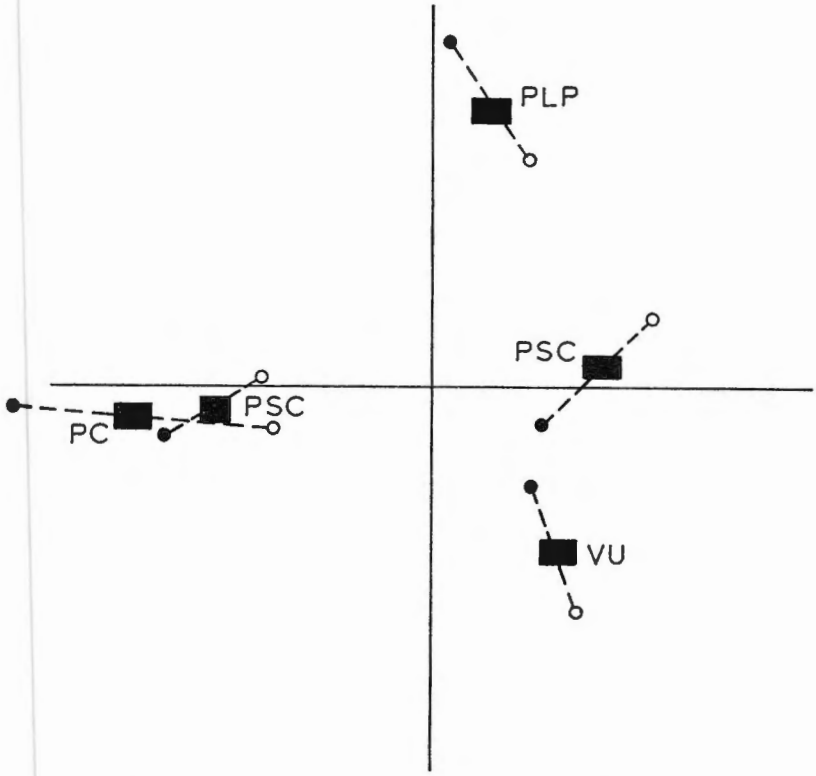


FIG. 3. — Il n'y a pas de point FDF/RW.
La colonne qui y correspond dans la table 2 b n'est pas significative.
Le PSC de gauche doit se lire PSB.

cependant faire ici la même remarque au sujet du clivage socio-économique que celle que nous avons émise dans le cas précédent au sujet du clivage clérical. La dimension verticale oppose nettement le P.L.P. et la V.U. Il nous semble clair qu'il s'agit du clivage sur la forme de l'Etat (38).

(38) On peut comparer ces résultats avec une mesure réalisée par W. DEWACHTER sur l'impact de certains problèmes dans la population flamande, sur base d'une enquête par correspondance.

c) *Bruxelles-Capitale*

Deux dimensions assez nettes ici également (39). Le graphique est représenté dans la figure 4 qui suit.

Les relations entre les nouveaux partis et les P.S.C. et P.L.P. sont ici encore différentes. On observe à cet égard un graphique qui est une sorte de résumé des deux précédents. Le F.D.F. est plus proche

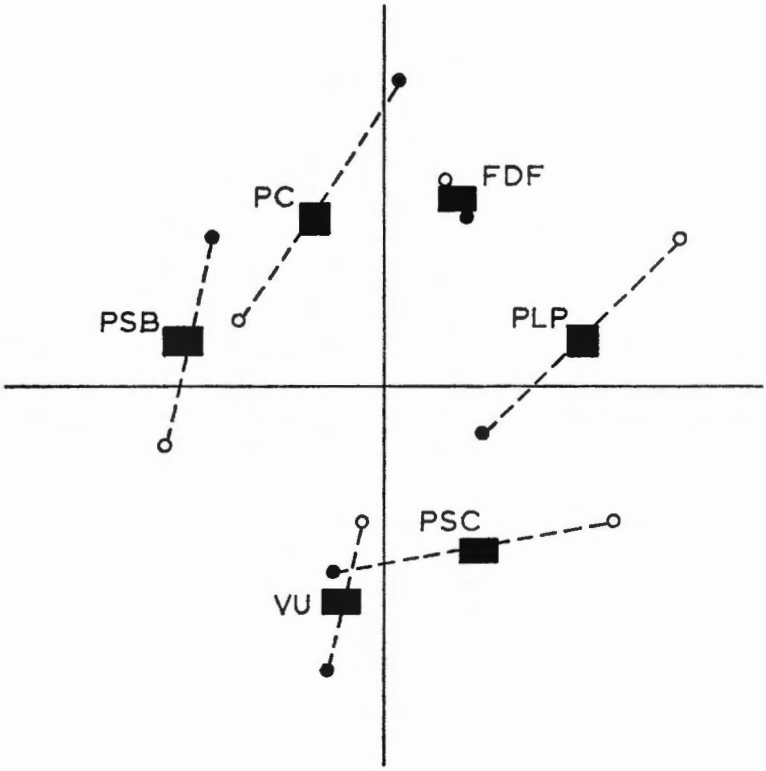


FIG. 4.

du P.L.P. et la V.U., du P.S.C. Le P.S.B. est ici plus attiré par le F.D.F. que par les P.S.C. et V.U. La position du P.S.C. est intéressante. C'est le parti le plus près de la V.U. ; il en est même plus rapproché que des deux autres partis traditionnels.

Il constate que les questions qui attirent le plus l'attention des flamands étaient à l'époque, dans l'ordre, les problèmes socio-économiques (indice 2,51), religieux (1,93) et linguistiques (1,58). Cf *De Wetgevende Verkiezingen als Proces van Machtsverwerving in het Belgisch Politiek Bestel,* Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, p. 327.

(39) Les premiers facteurs des tables 3 a et 3 b extraient 66,6 % et 59,5 % de la variance et les seconds 29,6 % et 34,8 %.

Le test de la compatibilité avec le poids des transferts de voix est ici encore positif. Le F.D.F. a emprunté des électeurs surtout au P.S.B. et au P.L.P. et nettement moins qu'au P.S.C. Il y a d'autre part un échange de voix entre le P.S.C. et la V.U. Les distances entre partis sur notre configuration varient bien avec l'importance de ces transferts.

Les deux dimensions sont assez claires. Horizontalement, on retrouve l'opposition P.S.B./P.L.P. avec la V.U. et le F.D.F. au centre et le P.S.C. près du P.L.P. Il devrait s'agir de l'expression du clivage socio-économique (40). Verticalement, nous sommes devant une opposition très nette entre le F.D.F. et la V.U. avec le P.C., le P.S.B. et le P.L.P. du côté du F.D.F. et le P.S.C. près de la V.U. Nous voyons dans cette dimension apparaître le clivage communautaire entre francophones et flamands. Malgré leurs tendances fédéralistes, le F.D.F. et la V.U. ne sont donc pas perçus l'un près de l'autre.

5. **Conclusion.**

Cette recherche nous conduit à des remarques finales sur le plan méthodologique et sur celui du contenu même de la recherche.

Méthodologiquement, nous avons suivi une démarche qui nous a permis de représenter, dans chaque Région, les distances entre les partis. Nous avons abouti à des proximités d'autant plus fiables qu'elles correspondaient aux observations sur l'importance des flux de transferts de voix. L'interprétation des dimensions qui sous-tendent les configurations est plus difficile à opérer, car nous ne possédons que les distances entre partis pour essayer de les trouver. En fait, toute autre interprétation compatible avec ces distances serait également plausible. Notre but était de faire apparaître l'espace des partis et d'en dégager la définition des clivages sous-jacents : nous avons découvert cet espace, mais la voie est encore ouverte pour préciser les critères commandant sa perception par le public. Nous avons fait surgir des clivages entre partis sans les avoir pré-définis, mais nous pouvons encore discuter de leur sens et le danger consiste à ré-introduire alors des définitions traditionnelles. Le lecteur jugera de notre point de vue. Si nous avions pu disposer d'une enquête réalisée dans le but de notre recherche, nous aurions utilisé des procédures d'identification de dimensions plus rigoureuses.

Quant aux configurations proprement dites, elles nous apportent divers enseignements sur notre « scène politique ». En Wallonie et à Bruxelles,

---

(40) Avec la même possibilité de contraction avec le clivage religieux qu'en ce qui concerne la Wallonie.

on constate notamment que les nouveaux partis R.W. et F.D.F. sont plus proches du P.L.P. et des P.S.B. et P.C., tandis qu'en Flandre, la V.U. est très près du P.S.C. et nettement plus éloignée des autres partis. Cette situation nous permet de fournir une explication des mouvements électoraux de 1965 — si importants que les élections de cette année se sont vues qualifiées de « rupture de 65 » (41) — et de 1971 caractérisés surtout par le mouvement de « ludion » du P.L.P. en Wallonie et à Bruxelles : un important succès en 1965 et un échec assez net en 1971.

Cette explication se base sur l'idée de « concurrence » entre partis politiques dans un espace culturel. On peut considérer que plus deux partis sont proches dans une configuration, plus ils peuvent devenir des concurrents possibles si un courant de transferts de voix se dirigeait dans leur direction. Or, on constate, pour la Wallonie et Bruxelles, que le R.W. et le F.D.F. sont tout deux relativement proches du P.L.P. Tous les trois sont dans des secteurs peu éloignés des configurations et, surtout, ils sont placés entre les deux partis traditionnels, le P.S.B. et le P.S.C. *Les trois vainqueurs de 1965 sont donc en état de concurrence.* En Flandre, rien de tel. Le P.L.P. est isolé dans son secteur et la V.U. se situe exactement à l'autre extrême de la figure. Il n'est donc pas étonnant que le P.L.P. ait connu, dans les deux premières Régions, un début de « faillite » dans une conjoncture favorable au R.W. et au F.D.F., tandis que le P.L.P. flamand ne subissait que de légères modifications de son poids électoral.

En ce qui concerne le système des clivages, on peut constater, si nos interprétations sont valables, qu'en Wallonie et à Bruxelles, le clivage « gauche-droite » structure toujours de manière importante la perception des partis, sous réserve de sa liaison possible avec le clivage clérical qui devrait néanmoins jouer un rôle moins important. En Flandre, ce dernier est au contraire plus apparent, en faisant cette fois-ci la même réserve vis-à-vis du clivage socio-économique. Enfin, on observe aussi la présence importante du clivage communautaire sous différentes formes. Nos réflexions du paragraphe précédent devraient entraîner la conclusion que son émergence s'est effectuée de manière plus complexe dans l'espace des partis wallons et bruxellois que dans celui de la Flandre.

Résumé

Cet article a pour but de représenter les distances « psychologiques » ou « culturelles » entre les partis politiques belges telles que les per-

(41) N. DELRUELLE *et al., op. cit.,* p. 13.

çoivent les électeurs, dans chacune des trois régions belges (Wallonie, Flandre, Bruxelles). La représentation de ces distances dans un espace multidimensionnel permet d'interpréter les dimensions comme des clivages. La méthode est inspirée des travaux de Rokeach et de Converse et Valen, mais la technique d'analyse multidimensionnelle est spécifique (« analyse factorielle des correspondances »).

★

La crise du clivage Eglise/Etat, le cas wallon

par Daniel SEILER,

FUNDP, Namur.

*

Un des caractères déterminants qui marque la sociologie politique dans le concert scientifique actuel, est sans conteste l'absence de rapports entre l'élaboration théorique d'une part et la recherche empirique d'autre part. Les théoriciens, — qu'ils soient d'obédience wébérienne, parsonienne ou marxiste ou qu'ils entendent se rallier à la théorie cybernétique des systèmes — semblent plus soucieux de se jeter mutuellement l'anathème que de confronter leurs énoncés à l'épreuve des faits politiques. Ainsi nombre de théoriciens du politique versent au mieux dans la « suprême théorie» métascientifique ou pire dans la logomachie de type idéologique. Inversement, négligeant toute théorie, les empiristes s'évertuent à dégager, à partir de deux ou trois variables, des conclusions à ras-de-terre qui paraissent dérisoires comparées aux énormes moyens techniques et méthodologiques investis pour les obtenir. Ainsi la Science politique empirique — spécialement en sociologie électorale — offre l'image d'un bazar débordant d'éléments disparates dont il est difficile de tirer une synthèse signifiante.

Le mouvement de quantification qui anime actuellement les sciences humaines est loin de rapprocher les deux démarches. Bien au contraire. Doté d'un outil statistique de plus en plus raffiné, l'impirisme paraît plus abstrait encore qu'à l'époque où Mills le fustigeait. Quant aux théoriciens ils s'efforcent d'adapter au politique la théorie micro-économique de l'équilibre et maintiennent ainsi le caractère déductif de leurs méthodes. Les théories inspirées par A. Downs, pas plus que celles d'Easton, ne satisfont au critère de Popper ; par ailleurs nul ne songe, parmi les politistes empiristes, à les expérimenter.

Pourtant, — et il suffit d'observer la démarche des sciences de la nature pour s'en convaincre — théorie et expérimentation constituent les deux mouvements de l'action scientifique. Et nombre de constructions

théoriques, particulières à la science politique ou communes à celle-ci et à la sociologie, peuvent nourrir des systèmes d'hypothèses testables empiriquement.

La science politique belge d'expression française, longtemps étouffée par le droit, connaît dans ses récents développements le même divorce entre théoriciens et empiristes. Toutefois on peut constater ces deux dernières années, une ébauche de mouvement vers une réconciliation de la théorie générale et de l'empirisme. C'est dans le cadre de cette tentative que s'inscrit notre démarche. A cet effet nous avons décidé de fonder notre analyse du monde catholique wallon sur la théorie des clivages politiques établie par S.M. Lipset et S. Rokkan à partir du paradigme A-G-I-L de Talcott Parsons.

La démarche suivie s'articulera en trois étapes. La première consistera à présenter brièvement le paradigme des clivages. Ensuite nous exposerons la méthode suivie pour passer du plan théorique au plan de l'analyse empirique. Enfin nous commenterons les résultats obtenus dans cette confrontation entre un paradigme conceptuel et la réalité observée. Le champ d'analyse sera limité au monde catholique, c'est-à-dire au versant clérical du clivage Eglise/Etat et à la Wallonie. Le choix de la Wallonie comme terrain d'expérimentation est, bien sûr, dû au fait que nous habitions cette région. Mais cette réalité ne devrait pas en cacher une autre : la Belgique constitue un domaine privilégié pour l'étude de l'incidence politique du facteur religieux. En effet toutes les analyses convergent pour reconnaître que le conflit « philosophique » fut le clivage essentiel de la société belge, si essentiel qu'il segmenta celle-ci en deux subcultures, le monde catholique et le monde laïc. Les diverses analyses — du moins les plus récentes, s'accordent également pour dire que la segmentation de la société belge en fonction du clivage politique Eglise/Etat connaît une crise très grave.

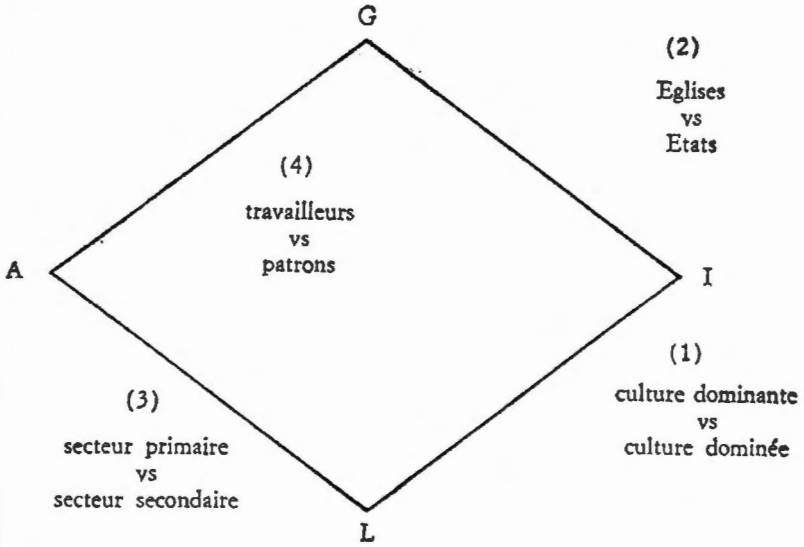
I

Le paradigme A-G-I-L de Parsons est suffisamment connu des politistes — même d'expression française — pour que nous n'en reprenions pas l'explication ici. Le paradigme des clivages de Lipset et Rokkan en est une application originale au domaine sociologique particulier des clivages politiques.

Pour Parsons le système social obéit —comme tout système — à quatre impératifs fonctionnels qui permettent sa survie et son épanouissement. Ces quatre fonctions sont : la fonction A ou adaptation, la fonction G ou réalisation des buts, la fonction I ou intégration et la fonction L ou maintient des normes. Les quatre impératifs fonctionnels par-

tagent le système social en quatre sous-systèmes qui assument chacun une fonction. Chaque sous-système est à son tour soumis aux quatre impératifs fonctionnels et ainsi de suite.

Lipset et Rokkan situent l'origine des conflits et clivages politiques dans le quadrant « I » du système social, les oppositions s'y déroulent suivant deux axes conflictuels : territorial, qui va dans le sens G/L et fonctionnel, qui va dans le sens A/I. Les deux axes de conflit s'originent dans les deux révolutions, qu'a connues la société industrielle occidentale et que connaissent aujourd'hui les pays en développement : la révolution nationale et la révolution industrielle. Les deux grandes oppositions, territoriales et fonctionnelles, engendrèrent au sein de chaque système politique, une constellation de conflits.



Le premier conflit, situé dans l'axe des fonctions I et L, décrit le clivage centre/périphérie ; d'origine culturelle et résultant de la révolution nationale, il oppose les unitaristes nationalistes aux régionalistes ou fédéralistes. Le deuxième conflit, situé dans l'axe des fonctions parsonniennes G/I, décrit le clivage Eglise/Etat ; d'origine également culturelle et résultant de même de la révolution nationale, il oppose les cléricaux aux anticléricaux. Le troisième, situé dans l'axe des fonctions parsoniennes L/A, décrit le clivage société industrielle/société rurale ; d'origine socio-économique et résultant de la révolution industrielle, il oppose les intérêts urbains, commerciaux et industriels, à ceux des paysans. Le quatrième et dernier conflit, situé dans l'axe des fonctions parsoniennes A/G, décrit le clivage capital/travail ; d'origine également

socio-économique et résultant de la révolution industrielle, il oppose les intérêts des bourgeois, propriétaires des moyens de production, à ceux des ouvriers et prolétaires.

Pour nous, et malgré leur origine économique, les deux derniers clivages traduisent aussi un conflit culturel, car les clivages s'expriment par des oppositions de mentalités.

Le conflit qui est en cause dans ce travail est le clivage Eglise/Etat et plus spécialement son versant clérical. Nous avons vu que ce clivage avait entraîné en Belgique et dans d'autres pays une division de dimension sociétaire en segmentant le système social en « mondes sociologiques » plus ou moins étanches.

La démarche adoptée pour analyser la crise du monde catholique consiste à relever au sein de celui-ci la présence, éventuelle, d'un système de clivage semblable à celui qui découpe la société globale. Le nombre et la profondeur de clivages politiques au sein du monde catholique révèle l'ampleur de ses divisions, ou même l'amorce d'une désintégration.

II

Comment relever empiriquement les clivages politiques dans le tissu complexe des faits sociaux ? En fait différents types de données s'offrent à la perspicacité du politiste. Le premier ensemble de données se compose des statistiques électorales ; le domaine est exploré de longue date, mais de manière strictement empirique. Un second ensemble de données s'obtiendra par le prélèvement d'opinions individuelles, grâce au recours aux différentes techniques d'enquête. Dans le second cas, si l'on suit Galtung, l'observateur ne se contente pas de récolter l'information, il la provoque ; le stimulus sera alors le questionnaire lui-même.

Dans notre cas nous avons opté pour l'enquête par questionnaire qui permet un choix de données à la fois plus riche et plus harmonieux, ainsi qu'une plus grande gamme dans les possibilités d'exploitation.

Du point de vue théorique on postule que les clivages politiques possèdent une réalité au sein de l'opinion publique. Comme ils constituent des systèmes *cristallisés,* — donc dotés d'une certaine permanence — c'est au niveau des *attitudes politiques* qu'il faut les chercher. Or le domaine constitué par l'observation, la mesure et l'analyse des attitudes est connu de longue date par les sociologues et les psychologues sociaux et les instruments élaborés pour l'analyser se sont avérés performants.

L'essentiel de la démarche adoptée ici consistera à relever systématiquement les clivages politiques au sein des attitudes prélevées dans une population connue pour son appartenance au monde catholique. La

méthodologie élaborée à cette fin s'articule en trois mouvements, la collecte des données, la mesure des attitudes et l'analyse des données.

a) La collecte des données.

L'impossibilité de prélever un échantillon statistique dans le monde catholique nous a conduit à adopter la technique dite des « témoins privilégiés ». L'ensemble constitué portait sur : les trois conseils pastoraux des trois diocèses wallons, les permanences régionales des syndicats chrétiens, les comités régionaux de mutualité chrétienne, le conseil de la jeunesse catholique et le conseil général de l'apostolat des laïcs. Interrogées par des enquêteurs rétribués, 440 personnes acceptèrent de répondre à l'enquête.

Le questionnaire administré portait sur une problématique complète de la décision politique en Belgique : problèmes sociaux, économiques, culturels et éthiques, institutionnels et de politique étrangère, ainsi que sur une problèmatique spécifiquement chrétienne : le rapport entre foi et politique, le rôle et l'existence du parti social chrétien et la crise de l'Eglise perçue au niveau de l'autorité.

b) La mesure des attitudes.

Les questions de l'enquête firent l'objet d'une analyse hiérarchique qui permit de passer d'une cinquantaine de questions à dix échelles. La méthode utilisée à cette fin est le « scalogramme de Guttman ».

Les échelles de Guttman sont, dans leur principe, des indices qui rendent compte de la mesure de l'intensité présentée par l'attitude observée. Elles présentent deux propriétés essentielles : « l'unidimensionalité », — l'objet mesuré est un et tous les items de l'échelle s'y rapportent — et « la cumulativité ». Une échelle cumulative signifie que celle-ci est basée sur une relation d'ordre, c'est-à-dire que lorsqu'un individu a répondu positivement à un item, il répondra de même façon aux items de moindre difficulté :

si $A>B$ et $B>C$ on aura $A>C$, il y a transitivité entre les items.

Les échelles sont construites à partir d'items dichotomisés au moyen du coéfficient de reproductibilité de Guttman :

$$Cr = 1 - \frac{\text{nombre d'erreurs}}{\text{nombre total de réponses}}$$

Ces opérations furent réalisées au moyen des programmes incorporés SPSS sur l'ordinateur IBM de l'Université de Louvain. Dix échelles furent ainsi obtenues.

1. L'ÉCHELLE ANTISYNDICALISME (ANTISYND).

L'échelle se compose de six items et elle mesure le degré d'hostilité des sujets à l'égard du fait syndical. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude hostile aux syndicats, tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable aux syndicats. Les scores varient de zéro à six.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Corporatisme	30 %
Contre les syndicats politisés	34 %
Poursuites pénales des syndicats	35 %
Limitation du droit de grève	41 %
Contre le contrôle syndical de l'entreprise	42 %
Contre les avantages aux seuls syndiqués	52 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0,80

2. L'ÉCHELLE AUTORITÉ (AUTORITÉ).

L'échelle se compose de neuf items et elle mesure le degré d'attachement des sujets au principe de l'autorité. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude « autoritaire » et les scores faibles révèlent une attitude plus « contestataire ». Les scores varient de zéro à neuf.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Préfèrent l'ordre à la justice	12 %
Condamnent la contestation religieuse	13 %
Défendent l'autorité inconstestée du maître	16 %
Condamnent la contestation des jeunes	22 %
Souhaitent l'homme « providentiel »	23 %
Regrettent le déclin du respect des anciens	28 %
Respectent l'armée	29 %
Souhaitent l'éducation patriotique des écoliers	37 %
Regrettent le manque général d'autorité	53 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.82

3. L'ÉCHELLE BELGIQUE NOUVELLE (BELGIQUE).

L'échelle se compose de sept items et elle mesure le degré de volonté de changement des sujets en matière d'institutions politiques. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude de rupture d'avec le passé constitutionnel et le régime politique du pays, tandis que les scores faibles révèlent une attitude « conservatrice » voire nostalgique en cette matière. Les scores varient de zéro à sept.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Contre le bilinguisme	17 %
Contre la monarchie	26 %
Pensent « qu'il n'y a pas de Belges »	29 %
Pour le fédéralisme	48 %
Ne choisissent pas le néerlandais à l'école	51 %
Pour le maximalisme dans la régionalisation	71 %
Favorables à la régionalisation	91 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.83

4. L'ÉCHELLE ANTICAPITALISME (CAPITAL).

L'échelle se compose de sept items et elle mesure le degré d'hostilité des sujets à l'égard du système économique néo-libéral et capitaliste qui est le leur. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude hostile au libéralisme économique — sans toutefois qu'on puisse en inférer un ralliement au socialisme — tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable au libéralisme économique. Les scores varient de zéro à sept.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Ne croient pas aux chances futures du système	52 %
Contre la commercialisation des loisirs	63 %
Pour le contrôle des entreprises	92 %
Dénoncent les inégalités du système	93 %
Pour la pénalisation des publicités mensongères	95 %
Pour le contrôle des prix	96 %
Contre le règne absolu du profit	100 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.91

5. L'ÉCHELLE CHRISTIANISME ET POLITIQUE (CHRISTPOL).

L'échelle se compose de huit items et elle mesure le degré de liaison qu'établissent les sujets entre la foi et l'option politique. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude favorable à la conception d'une politique chrétienne à mener au moyen d'un parti chrétien. tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable à la sécularisation du politique et à son indépendance par rapport à la foi. Les scores varient de zéro à huit.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
PSC défend les pratiquants minorisés	20 %
Les Chrétiens doivent être dans un seul parti	21 %
PSC nécessaire à l'école libre	38 %
PSC traduit l'Evangile dans l'idéologie	39 %
PSC défend le « monde catholique »	43 %
PSC défend la civilisation chrétienne	45 %
La foi doit orienter les choix politiques	71 %
PSC défend certaines valeurs morales	73 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.80

6. L'ÉCHELLE DÉMOCRATIE INDUSTRIELLE (DÉMOINDU).

L'échelle se compose de six items et elle mesure le degré de participation que les sujets veulent accorder aux travailleurs dans les entreprises. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude favorable au pouvoir ouvrier, tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable au pouvoir patronal. Les scores varient de zéro à six.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Pour l'autogestion	47 %
Pour le contrôle de toutes les entreprises	47 %
Travail plus important que Capital	50 %
Donner les mêmes droits aux travailleurs et actionnaires	90 %
Pour le contrôle ouvrier	92 %
Pour la participation	99 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.85

7. L'ÉCHELLE FAMILLE TRADITIONNELLE (FAMILLE).

L'échelle se compose de huit items et elle mesure le degré d'attachement à la famille nombreuse entendue comme une valeur en soi. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude favorable à la conception catholique traditionnelle et nataliste qui privilégie les enfants et l'autonomie de la famille, tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable aux équipements collectifs familiaux qui privilègie le couple par rapport aux enfants. Les scores varient de zéro à huit.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Finalité nataliste du mariage	25 %
Pour l'indissolubilité du mariage	46 %
Contre l'aide de l'Etat au « planning familial »	46 %
Pour l'aide individualisée	48 %
Pour la progressivité des allocations fam.	68 %
Priorité à la femme au foyer	70 %
Ne désapprouvent pas « Humanae vitae »	71 %
Condamnent « l'amour libre » et les communes	85 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.80.

8. L'ÉCHELLE « VERZUILING » OU PLURALISME EXTERNE (PLURAEXT).

L'échelle se compose de sept items et elle mesure le degré d'attachement des sujets à la société segmentée en monde sociologique étanche. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude favorable au maintien du « monde catholique », tandis que les scores faibles révèlent une attitude favorable au pluralisme, non plus externe, mais interne. Les scores varient de zéro à sept.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Contre les regroupements de partis	14 %
Maintien du parti confessionnel	30 %
Contre la mutuelle unique	53 %
Contre l'école pluraliste	55 %
Pacte scolaire = facteur d'égalité	58 %
Croient l'unité syndicale impossible	60 %
Voient une grande différence entre CSC et FGTB	71 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.80

9. L'ÉCHELLE RÉPRESSION SOCIALE (RÉPRSOCI).

L'échelle se compose de neuf items et elle mesure le degré de conformité que les Chrétiens veulent établir entre leur vision éthique et le droit privé et pénal, même lorsqu'il y a conflit de valeurs au sein de la société. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude qui tend à imposer à tous les impératifs de la morale chrétienne, tandis que les scores faibles expriment une attitude « libérale » favorable à la privatisation d'un certain nombre de valeurs, jusqu'à présent traduites dans le droit. Les scores varient de zéro à neuf.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Avortement : pour l'augmentation des peines	2 %
Alcool : pour le renforcement de la loi	19 %
Divorce : approuvent les Catholiques italiens	20 %
Films pour jeunes : renforcer la loi	32 %
Livres : pour la censure morale contre l'érotisme	43 %
Films pornographiques : renforcer la censure	50 %
Illustrés pornographiques : renforcer la censure	52 %
Drogues « propres » : renforcer la loi	60 %
Drogues : renforcer la loi	75 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.90

10. L'ÉCHELLE AIDE AU TIERS-MONDE (TIERMOND).

L'échelle se compose de neuf items et elle mesure le degré de solidarité manifesté par les sujets à l'égard des pays en développement. Les scores élevés pour cette échelle expriment une attitude que les marxistes qualifieraient « d'anti-impérialisme », tandis que les scores faibles traduisent une attitude égoïste, « cartiériste » ou nationaliste. Les scores varient de zéro à neuf.

Fiche technique :

1° Items :

	Fréquence
Belgique et CEE sont impérialistes	45 %
Pour aider les mouvements de libération	53 %
L'aide au T.M. doit passer par l'ONU	54 %
Stop à la croissance pour aider le T.M.	56 %
L'aide belge au T.M. est très insuffisante	75 %

Acceptent de payer plus d'impôts pour le T.M. . . .	87 %
Justice plus importante que l'intérêt national . . .	91 %
Changer le cours des matières premières	97 %

2° Coefficient de reproductibilité : 0.83

Soit un total général de dix échelles qui embrassent une large portion de l'éventail politique contemporain. Les trois clivages fondamentaux système politique belge se voient, au plan théorique, rencontrés par les échelles TIERMOND, DEMOINDU, CAPITAL et ANTISYND pour le clivage socio-économique, par les échelles AUTORITE, CHRISTPOL, FAMILLE et PLURAEXT pour le clivage philosophique, tandis que l'échelle BELGIQUE rend compte du clivage unitarisme versus fédéralisme. Comme on le constate, nous n'avons en aucun cas, — soucieux d'éviter tout risque de tautologie — tenté d'équilibrer le nombre des échelles construitent et le nombre des clivages possibles. La construction des échelles se fonde sur une problématique de la décision politique en Wallonie ; elle se veut donc entièrement indépendante du paradigme des clivages adoptés par ailleurs.

c) L'analyse factorielle.

L'analyse hiérarchique permet de graduer des variables qui correspondent chacune à une attitude unidimensionelle ; l'analyse factorielle permet, quant à elle, d'établir un espace multidimensionnel qui rende compte de l'ensemble des attitudes, c'est-à-dire qui recompose le *système* des attitudes, si toutefois il en existe un. L'analyse factorielle, en nous donnant une typologie et une systématique des attitudes, nous permet de déceler la présence de clivages éventuels et de les indentifier.

Le modèle factoriel utilisé se présente sous la forme du vecteur

$$z_j = a_{j1}F_1 + a_{j2}F_2 .. + a_{jm}F_m + d_jU_j \quad (J = 1,2, \ldots,n)$$

où z_j représente la variable j dans la forme vectorielle standardisée ; F_1 est l'ensemble des facteurs communs dont on suppose l'existence ; les a_{ij} constituent les coefficients de saturation qui expriment la régression de la variable j sur le facteur i ; quant à U_j, il exprime le facteur propre à la variable j et d_j le coefficient de saturation de j sur U_j.

Pour chaque individu interrogé on obtiendra le système suivant :

$$z_{ij} = a_{1j}F_{i1} + a_{2j}F^1_2 + \ldots + a_{1j}F_{ik} + d_{ij}U_{ij} \quad (j = 1,2, \ldots,n) \quad (i = 1,2, \ldots,m)$$

où z_{ij} sera la valeur que prend la variable j pour l'individu i. Géométriquement, on représentera les variables comme des vecteurs situés dans

un espace à n dimensions et les facteurs comme des axes tracés dans cet espace.

Dans la perspective adoptée ici, les vecteurs représentent respectivement des attitudes unidimensionnelles tandis que les facteurs sont supposés correspondre à des clivages. La validité du modèle des clivages proposé par Lipset et Rokkan pourra ainsi être testée.

III

Le champ d'analyse adopté pour tester la théorie de Lipset et Rokkan est le système des « cross-cutting cleavages » perçu à travers le monde catholique wallon. Sur les quatre clivages fondamentaux établis par les deux politistes, tous les auteurs s'accordent pour en relever trois dans le système politique belge : le clivage Eglise/Etat, le clivage capital/travail et le clivage centre/périphérie. Logiquement, comme le monde catholique constitue le versant « clérical » du clivage Eglise/Etat, on peut s'attendre à y retrouver les deux autres clivages et singulièrement le conflit entre unitaristes et fédéralistes. Bien sûr on pourrait supposer que la catholicité serait d'un monolithisme tel que nul clivage ne puisse s'y laisser déceler ; mais c'est une hypothèse d'école et le sens commun révèle la crise politique et culturelle que vit le catholicisme sociologique, et en Wallonie le fait politique majeur — du point de vue catholique — est l'émergence du problème communautaire qui divise politiquement les chrétiens entre le parti confessionnel et le parti fédéraliste.

La problématique de l'enquête recouvrant l'ensemble de la décision politique en Belgique — telle qu'elle est ressentie du côté wallon — les échelles peuvent être raccrochées chacune à un clivage, au titre d'hypothèse toutefois :

Au clivage capital/travail	*Centre/périphérie*	*Eglise/Etat*
ANTISYND	BELGIQUE	AUTORITE
CAPITAL		CHRISTPO
DEMOINDU		FAMILLE
TIERMOND		PLURAEXT
		REPRSOCI

On peut évidemment discuter cette répartition qui n'influence en aucune manière le déroulement de l'analyse factorielle. Afin d'écarter au maximum tout risque de tautologie nous avons effectué les calculs sur quatre fateurs.

Les résultats de l'analyse factorielle après rotation révèlent une configuration échelles/facteurs qui ne manque pas de surprendre.

En effet, et les tableaux en annexe sont frappants, on constate la présence du clivage clérical et l'absence du clivage communautaire ! Par contre c'est la variable « antisyndicalisme », supposée dépendante du clivage socio-économique qui est autonome et expliquée par un facteur propre.

*
* *

L'absence d'un facteur qui corresponde au clivage sur la forme de l'Etat pose une question fondamentale quant à l'analyse habituellement proposée du système des conflits et clivages en Belgique. En effet on ne peut objecter que cette situation résulte du choix des variables ou du hasard, car deux études antérieures effectuées à partir d'autres données et d'autres échelles ont donné des résultats identiques. Il faut donc en conclure que la tension entre unitaristes et fédéralistes constitue un conflit conjoncturel et non un clivage ou conflit structurel. Le fait est surprenant car, du point de vue des événements, les catholiques semblent profondément divisés par le conflit communautaire. En conséquence le caractère socio-économique du conflit sur la forme de l'Etat se dégage clairement : l'attitude fédéraliste est une manifestation de « gauche » du clivage de classe et l'unitarisme une manifestation de « droite ».

La surprenante présence d'un important facteur — il rend compte de 26 % de la variance totale — identifiable au clivage Eglise/Etat, au sein du monde catholique, se révèle encore plus importante que l'absence du clivage centre/périphérie. En effet le conflit entre chrétiens, tenants de modèles socio-économiques opposés, est ancienne et les grandes encycliques sociales tentaient d'y apporter une réponse. Mais au delà des affrontements politiques demeurait un consensus composé d'une farouche volonté de défendre le réseau d'institutions diverses constituant le monde catholique et d'une commune volonté de référence à des valeurs communes, même si chaque camp en revendiquait le monopole. Or le fait nouveau révélé ici est la présence d'un anticléricalisme chrétien qui s'affirme face au cléricalisme et au laïcisme traditionnels. Cet anticléricalisme chrétien dépasse le cadre de l'opposition à toute ingérence de l'Eglise dans le politique pour s'attaquer à la notion même de « monde catholique » dans toutes ses conséquences. C'est donc non seulement le déclin du cléricalisme et de la « politique chrétienne » qui est impliqué ici, mais encore l'avenir d'un certain « catholicisme sociologique » particulier, entre autres, à la Belgique et aux Pays-Bas.

La méthode établie à partir d'une réflexion théorique sur le paradigme de Lipset et Rokkan nous permet de vérifier empiriquement la présence de deux clivages expliquant 59 % et 26 % des attitudes politiques ; on peut même parler d'explication à 100 %, car il est clair que les facteurs

3 et 4 sont des variantes respectivement des facteurs 2 et 1, mais avec une coloration différente.

Il faudrait pour conclure à la totale opérationnalité du modèle de Lipset et Rokkan, procéder à des observations sur d'autres régions, particulièrement en ce qui concerne le cas du clivage centre/périphérie. De toute façon, la théorie est « falsifiable » au sens de Popper.

ANNEXE I :

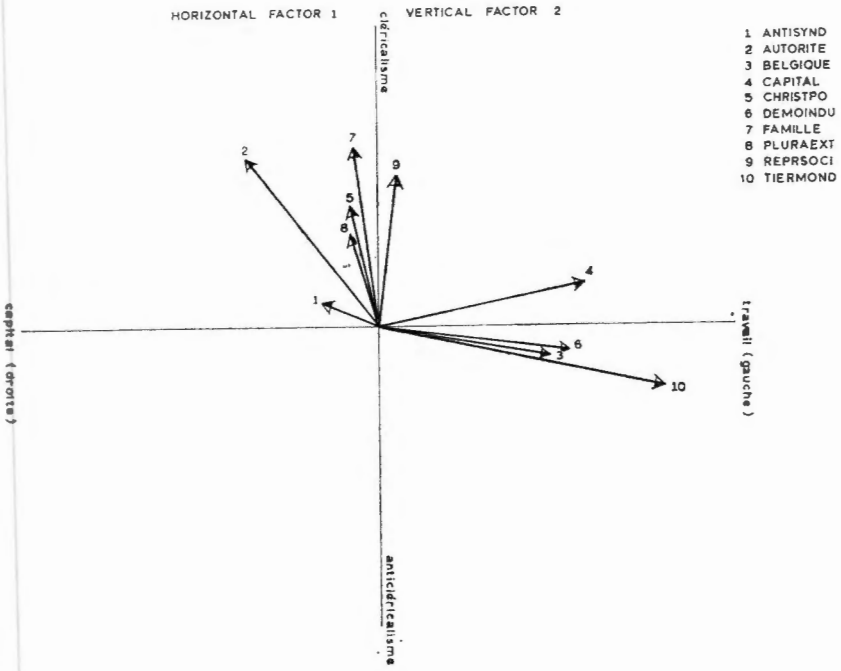
VARIMAX ROTATED FACTOR MATRIX

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
ANTISYND	— 0.19245	0.08774	0.02875	— 0.64953
AUTORITE	— 0.39104	*0.59482*	0.14325	— 0.19637
BELGIQUE	*0.48344*	— 0.08886	— 0.42406	0.18091
CAPITAL	*0.58817*	0.13497	— 0.23228	0.43841
CHRISTPOL	— 0.08922	*0.40742*	0.57052	— 0.07810
DEMOINOU	*0.51073*	— 0.07655	— 0.03033	0.31980
FAMILLE	— 0.06225	*0.63717*	0.31827	— 0.03492
PLURAEXT	— 0.07424	*0.34627*	0.47666	0.01148
REPRSOCI	0.00752	*0.53358*	0.11116	0.00004
TIERMOND	*0.81662*	— 0.16967	— 0.03493	0.03231

TRANSFORMATION MATRIX

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
FACTOR 1	0.65790	— 0.50170	— 0.43861	0.35083
FACTOR 2	— 0.54630	— 0.67979	— 0.33049	— 0.36085
FACTOR 3	0.51737	— 0.11250	0.25842	— 0.80802
FACTOR 4	0.03231	0.52300	— 0.79474	— 0.30630

ANNEXE II :



1. ANTISYND : antisyndicalisme
2. AUTORITE : autorité
3. BELGIQUE : Belgique
4. CAPITAL : anticapitalisme
5. CHRISTPO : christianisme et politique
6. DEMOINDU : démocratie industrielle
7. FAMILLE : famille traditionnelle
8. PLURAEXT : pluralisme externe en « verzuiling »
9. REPRSOCI : répression sociale
10. TIERMOND : aide au tiers-monde

★

Voluntary associations in the belgian political system 1954-1968

by A. VAN DEN BRANDE,

Conservator at the Central Library of the State-University in Ghent.

*

The intention of this paper is to look if some observations and hypotheses, we formulated in previous articles concerning the structures and dynamics of groups in the Belgian political system, in this period, yes or no can be corroborated by systematic research on voluntary associations (1).

1. The Belgian political system from a conflictual point of view.

Starting from the structures of the main Belgian conflicts and especially from a general description of the place of groups in these conflicts (that seemed to be situated mainly on the meso-level) we earlier have already come to some hypotheses about the dynamics of postwar political life in our country (2). The conflicts appeared to be enacted in three series of socio-cultural features, important on the national level : viz. in the socio-economic, the ideological and the ethnic-cultural dimensions. Each dimension was considered (at least in its origins) as a minority-majority relation : so we had a Flemish (Dutch-speaking) minority versus a Francophone (French-speaking) majority, a minority of labourers against a majority of employers, whilst the catholic structures till the end of the last century were dominant in many areas on the free-thinking ones. The three Belgian sociological minorities howe-

(1) We shall confine ourselves here to this more theoretical issue. We hope to publish the full descriptive results of this research in *Bulletin Hebdomadaire du CRISP*.

(2) See : A. VAN DEN BRANDE, Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de tweede wereldoorlog (1944-1961) in : *Sociologische Gids*, 1963, *10*, pp.2-29 and : *idem*, Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on Belgian political life. In : *Res Publica*, 1967, *9*, pp. 437-469.

ver could reckon upon a demographic majority in their struggles for emancipation. The fact that the conflict-structures were cross-cutting one another completely, was seen as the most important structural feature of the system.

The main general hypotheses formed in this situation were :

1° That the cross-cutting cleavages would keep the conflicts in check.

2° That intercursive power (power *between*) would be prevalent here on integral power (power *over*) and that on the political macro-level, one would find more market than organisation.

The political institutionalisation of the Belgian conflicts was conceptualized in the frame of these hypotheses as a conversion process from the conflicts on the meso-level into a political market on the macro-level. In our opinion, the gist of this institutionalisation was the fact that the six conflict poles and the main categories to which their combination gives rise, are represented in a moderate way by the three great political parties : CVP/PSC (Catholics), BSP/PSB (Socialists) and PVV/PLP (Liberals). These parties are thrown, by the play of coalitions, on each others's power resources and have a common interest in the maintenance of the system. Each of them is representing a combination of majority's and minority's movements, what allows by exchange, a gradual emancipation of the minorities.

2. The groups in this system.

As to the groups, we put :

a) *Concerning their structures :*

1° That they were taking a great place in the conflictual system, what means :

— that a lot of them will be seen as important in the socio-political context ;

— that a majority of the groups, relevant to this context, will be marked by some of the conflictual features.

2° That, between the different kinds of groups relevant for the socio-political system, voluntary associations will be very important, especially for the sociological minorities, but even for the defense movements of the majorities. If so, we can look for a correlation between the importance of these groups and their demographic strength.

3° That they were related to the political superstructures, especially by links with the three great parties.

4° That many groups were built on two or three of the conflictual features. This means that one may look for a high degree of criss-cross as defined by Galtung : « The degree to which there are (groups) who can serve as bridges between completely disparate conflict groups in the structure » (3).

5° All this supposes that the groups that by their structural features are suited to play the role of bridges, indeed have relations with the groups of different poles.

b) *Concerning the functions of the groups :*

in the system, we formed the following hypotheses :

1° When tension and conflict increase in one direction, many groups dividing their interest between different poles, will shift attention in this one direction, withdrawing support from the other conflict poles. In this way conflict will decrease in the other dimensions.

1° *bis* (Inversion.) When consensus and cooperation increase in one dimension, conflict and tension will increase in the others.

2° The developments described under 1., will give rise to reactions. The conflict poles, that are not involved in the actual conflict, will try to take control again of « their » groups in order to restore their strength. They will ask priority for their own interests by these groups, and propose compromises to settle the ongoing conflict.

3. The research done.

This investigation aimed at a general mapping of the main lines of the constellation of the voluntary associations in the Belgian socio-political system, 1954-1968. It opened some ways for a first and only partial verification of the observations and hypotheses mentioned above. The research was confined to associations for adults, that were at least formally voluntary. I.e. associations with every person could join by free choice (4), eventually provided that he fulfilled some conditions,

---

(3) J. GALTUNG, Rank and social integration : a multidimensional approach, p. 148. In : J. BERGER, M. ZELDITCH and B. ANDERSON edits, *Sociological theories in progress*. Boston, 1966.

(4) So friendly societies were included as a bordercase, because although almost every Belgian is obliged to associate with such a society, everyone is free to join the one of his choice.

with disregard of the factual factors limiting the voluntariness of the membership (5).

A first problem then was the selection of the associations according to their relevance for the Belgian political system. Here we choose a way adapted to our means (6) and at the same time giving some garanties for objectivity. We analysed the whole scientific literature on Belgian political life in this period, noting the voluntary associations mentioned as playing a role in this context, just as their politically important relations. Out of the 401 publications, we examined (7), 179 (44.6 %) were useful sources, i.e. gave some information on the role or positions of one or more voluntary associations (8). In order to eliminate the groups, more marginal in politics, only the associations with mentions in two or more sources, were retained. So 70 were dropped, 103 stayed (59.5 %). Concerning the latter, we made a distinction between master- (or coordinating) organisations (n = 27, 26.2 %) and primary ones (n = 76, 73.8 %) (9).

For these 103 remaining associations, further information was gathered as well from the examined publications as from other written sources, from priviledged witnesses and from the archives of the CRISP (10). To the 64 (84.2 %) relevant primary associations still existing and within reach in 1970, was sent a questionnaire, on which we received a response of 70.3 % (n = 45) (11).

In these ways information was gathered with regard to the identification and structure of the groups, their goals, membership and periodicals and concerning their participation in the consultative adminis-

---

(5) See on this subject : PALISI B.J., A critical analysis of the voluntary association concept. In : *Sociology and Social Research,* 1968, *52,* pp. 392-405.

Our motivation for disregarding this aspect can be given in the words of Val Lorwin : « Segmented pluralism depends on self-definition, and the possibility of individual choice was at the origin of the system. In practice there may be high costs, in social pressure or individual trauma, of change, but in principle the individual can change at almost any time... »

Cf Val. LORWIN, Segmented pluralism : ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies. In : *Comparative Politics,* 1971, *3,* pp. 141-175.

(6) This research was made possible by a scholarship 1969-1970 of the NFWO/FNRS and by the aid of my wife and Mr Marc Lootens. I am very indepted to them all. Mr M. Lootens drawed the graphs too.

(7) The list was closed in 1970. Publications on foreign relations or purely constitutional or administrative problems were excluded.

(8) The main part of useful sources was formed by bulletins of the *Courrier Hebdomadaire du CRISP* (125, against 54 others, or 69,8 %).

(9) The first were retained ,even if they had only one mention, when they coordinated primary groups mentioned in more than one source.

(10) Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques (Bruxelles), to which we are very grateful for its aid.

(11) A combination of different methods for data-collection was the only way to get sufficient information on this subject.

tration on national level. In some cases, supplementary information was asked about relations with other groups or political parties, when these relations were mentioned in the literature without clear reference to their nature or the time of their existence.

4. The results as compared with the assumptions about the groups in the system.

a) *Concerning their structures.*

1° and 2° As we saw above 179 sources on 401 (44.6 %) were mentioning voluntary associations as relevant for the political system. In this way 173 organisations were revealed, of which 103 (59.5 %) appeared at least in two publications and were mentioned together 757 times. All this indicates clearly that voluntary associations indeed are playing a role in the Belgian political system, but doesn't give us an answer as to their relative importance in the system. A little indication in this direction may be given by the sum of the mean memberships 1954-1968 for the 66 retained primary associations for which we got this information (12) : this sum was 6,680,720 for an adult population of 6,393,857 (1961).

As to the character of the political important associations however there is no doubt : only 3 out of 110 (13) are not marked by, at least one, conflictual feature. They totalize a mean membership of 652,667 (9.77 %). So, 90.23 % of the membership in political important primary voluntary associations pertained to organisations, involved in one or more of the three conflictual dimensions. Moreover 744 mentions on 757 (98.3 %) were relative to this kind of associations.

Table I gives us an idea of the distribution of the associations as to the combinations of conflict features. As a group may be marked by one, two or three of them, $3 \times 3 \times 3$ possibilities exist.

We can see that neither associations with three features ($n = 6$), nor combinations of the ideological and ethnic-cultural dimensions ($n = 9$), are represented strongly. The frequency of organizations marked at the same time by ethnic-cultural and socio-economic features, is only slightly higher ($n = 12$).

---

(12) For master-organizations it was impossible even to estimate the membership and for 17 or 20,5 % of the retained primary associations we had no information on this point.

(13) Seven out of the 103 associations changed in the period 1954-1968, as to their conflictual features, and are counted twice in this respect, this gives us a number of 110.

TABLE I

Number of Belgian politically-important voluntary associations (primary and master-organizations together) as to their conflictual features
Period : 1954-1968

Dimensioos : socio-écon.	Employers and independents			Labourers			Without socio-econ. features			Total			Total
Ethnic-Cult.	Fl.	Fr.	W. E-C f.	Fl.	Fr.	W. E-C f.	Fl.	Fr.	W. E-C f.	Fl.	Fr.	W. E-C f.	
Ideological													
Catholic	0	1	8(2)	0	0	4	1	1	4	1	2	16(2)	19(2)
Free-thinking	1(1)	2(1)	2(1)	1(1)	1	7(2)	1	0	0	3(2)	3(1)	9(3)	15(6)
Without ideological features	4(1)	1(1)	26(1)	1	0	7(2)	18(1)	16	3	23(2)	17(1)	36(3)	76(6)
Total	5(2)	4(2)	36(4)	2(1)	1	18(4)	20(1)	17	7	27(4)	22(2)	60(8)	
TOTAL :	45(8)			21(5)			44(1)			110(14/2)			110(14/2)

(n) = the preceding number contains n associations that changed in the period 1954-68 as to their conflictual features and that in this way are counted once more elsewhere in this table.

TABLE II

Mean membership 1954-1958 of the retained primary voluntary associations, Number of primary organizations, and mentions in the scientific literature of primary and master-organizations together as to the conflict poles

Period : 1954-1968

Conflict pole	Members	%	Primary Associations			Mentions	%
			Members known	Members unknown	T.		
Catholic	2.968.233	44,4	14	3	17	241	31,8
Free-thinking	2.314.328	34,6	11	2	13	148	19,6
Without ideol. features	1.398.159	21	41	12	53	368	48,6
Total	6.680.720	100	66	17	83	757	100
Employers and Independents	498.595	7,5	32	7	39	294	38,8
Labourers	3.607.558	54	16	0	16	215	28,4
Without socio-econ. features	2.574.567	38,5	18	10	28	248	32,8
Total	6.680.720	100	66	17	83	757	100
Flemish	256.645	3,8	16	3	19	133	17,5
Francophone	266.620	4	5	9	14	155	20,5
Without ethnic-cult. features	6.157.455	92,2	45	5	50	469	62
Total	6.680.720	100	66	17	83	757	100

The greatest numbers are found in the cells : employers without other features (n = 26) and Flemish (n = 18) and Francophone (n = 16) associations without other features, followed by the labourers « neutral » (n = 7) and free-thinking (n = 7) organizations. The combinations of an ideological with a socio-economic dimensions are in general more frequent (n = 27). This first image however has to be corrected by some data on the importance of the groups in question. Comparison of the figures 1 to 3 offers some posibilities in this direction : the most important corrections as to the membership are, that there exist very strong concentrations on the axis connecting the labourers and free-thinking poles, on the axis between the labourers and the catholic poles, in the catholic pole itself, and in the category without conflictual features. Concerning the number of mentions, the two last mentioned categories are forming an exception on the general impression that this number to a great extent, can be seen as a function of the two preceding factors, viz. of the number of associations and the membership.

As one can see in table II, the labourers sociological minority totalizes the greatest number of members, although the entire ideological dimension ranks higher in this respect as the socio-economic dimension in whole. The ethnic-cultural dimension is the least important as to membership and mentions alike. However we see, that, except for the numerical strength of the labourers movements, in every dimension the organizations with majority features appear as the most outstanding.

But, as the sociological majorities in Belgium are minorities in a demographic respect, it doesn't create a surprise, that in this situation the

---

GENERAL LEGEND FOR FIGURES

——— = principal axis of a conflict-dimension.
– – – = connecting axis between conflictual poles.
ZK = without socio-economic features.
PZ = employers and independents.
A = labourers.
K = catholic.
V = free-thinking.
F = francophone.
VL = flemish.
CVP = Christian Social Party (Catholics).
BSP = Belgian Socialist Party (Socialists).
LIB = Liberal Party.
PVV = Party of Liberty and Progress (name of the Liberal Party since 1961).
VU = « Volksunie » (Flemish nationalists).
KP = Communist Party.
WP = Walloon and francophone parties.

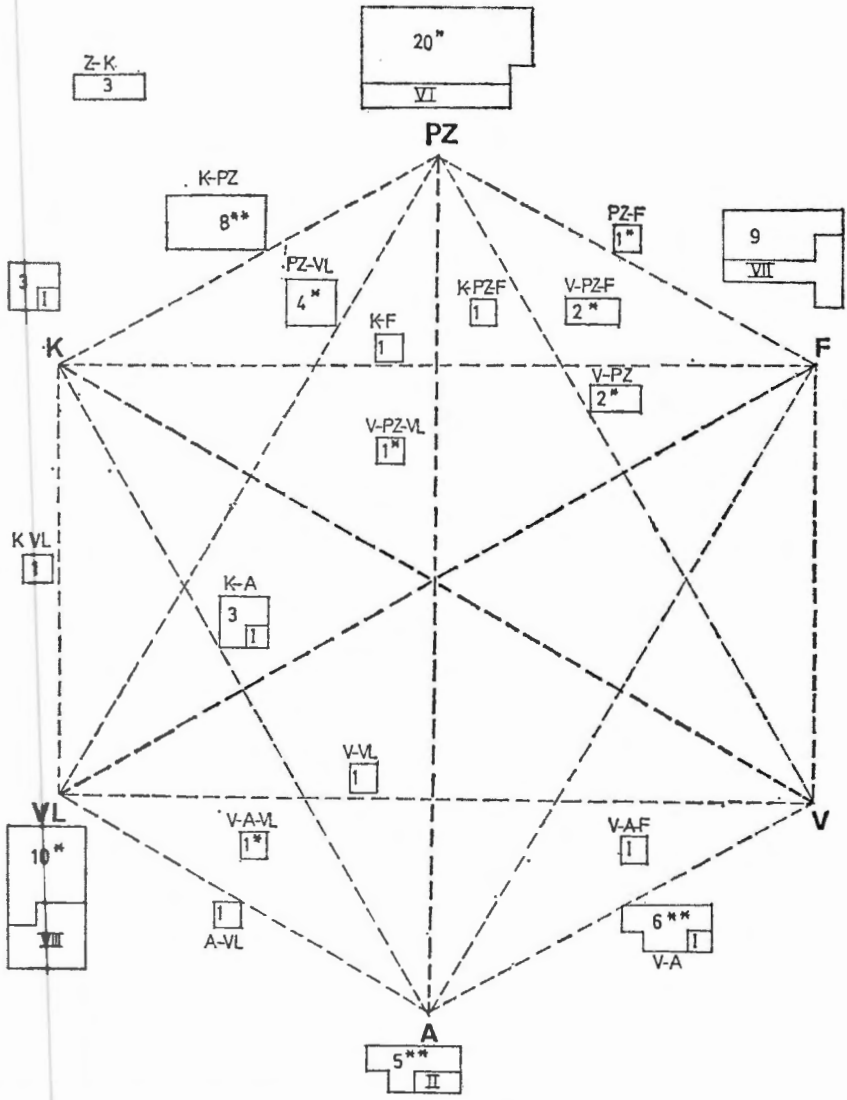


FIG. 1. — Dispersion of the Belgian politically-important voluntary associations in the three-dimensional conflictual space, with subdivision into primary and master-organizations. Period 1954-1968.

(See also the general legend.)

n = number of primary associations.
N = number of master-organizations.
n** = n contains two (or as much as*) associations that changed in the period 1954-1968 as to their conflictual features and that in this way are counted once more elsewhere in this graph.

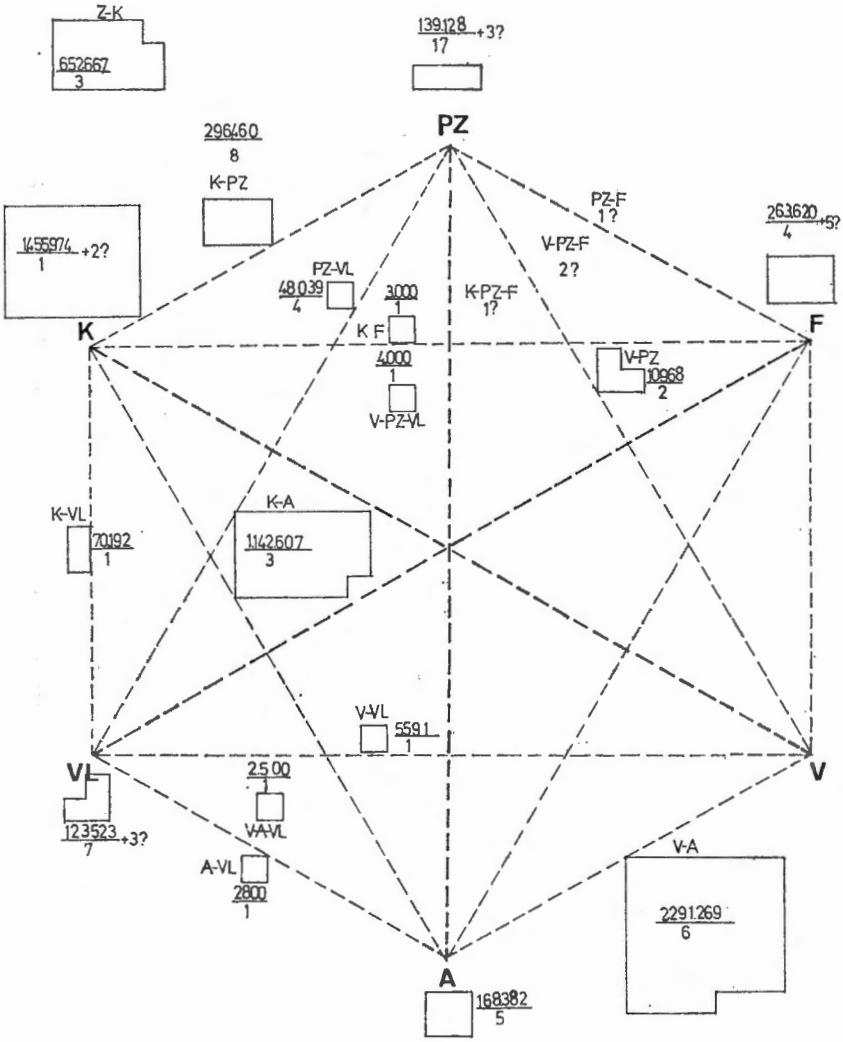


FIG. 2. — Mean memberships of the Belgian politically-important voluntary associations as to their dispersion in the three-dimensional conflictual space. Period 1954-1968.

(See also the general legend.)

$\frac{n}{m}$ = mean number of the memberships as to number of associations for which this datum is known.

+m? = number of associations, without data on the memberships.

□ = 50.000 memberships and less.

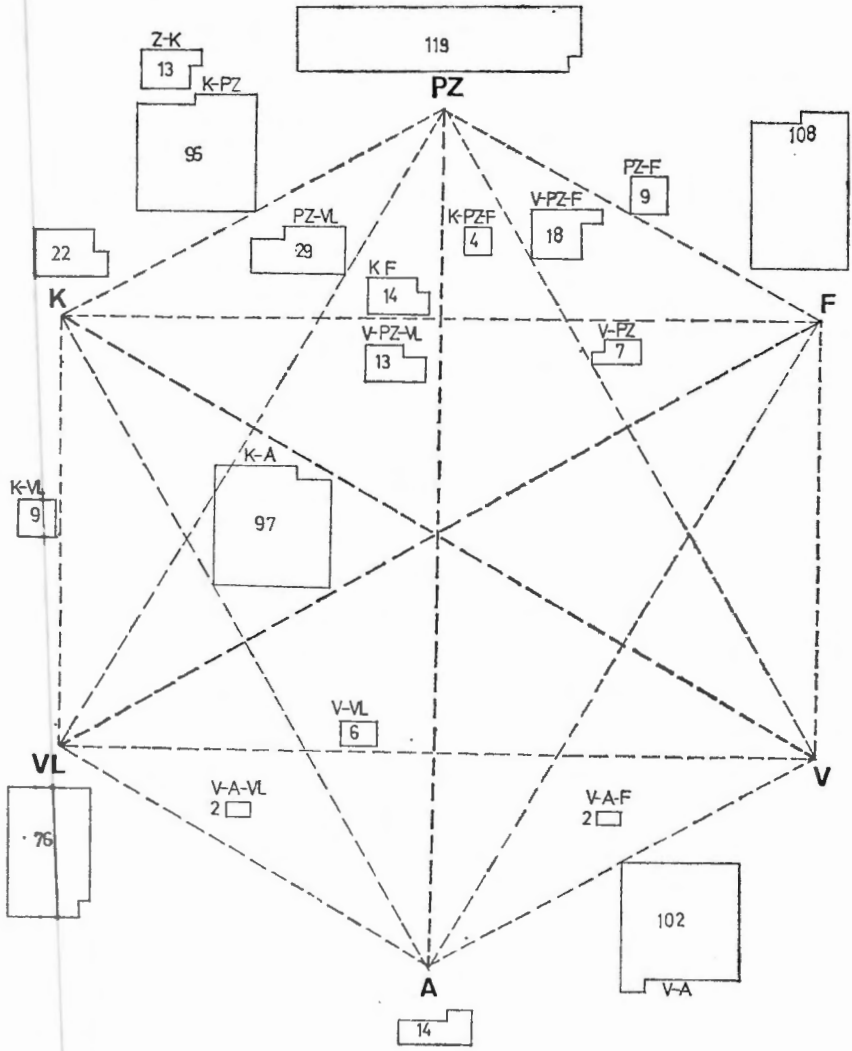


FIG. 3. — Mentions in scientific publications on Belgian political life, of voluntary associations, as to their dispersion in the three-dimensional conflictual space. Period 1954-1968.

(See also the general legend.)
□ = 1 mention.
Only associations mentioned in two or more sources were retained.
For each association only the first mention in a source was counted.

correlation (table III) between membership and number of mentions in the literature (as an index of political importance) is not so high as theoretically could be expected. The correlation between the membership and the number of delegations in the consultative administration, as an other indicator of political importance, is somewhat better, while the correlation between the two indexes is good.

TABLE III

Product-moment correlations between number of mentions in scientific literature, mean membership 1954-1968 and number of delegations in the consultative administration, for the retained primary voluntary associations*

	Number of mentions	Membership	Number of delegations
Number of mentions	1.00	0.32	0.63
Membership	0.32	1.00	0.41
Number of delegations	0.63	0.41	1.00

* We are grateful to Misses Samblankx for her aid in the calculation of these correlations.

3° How the associations were related to the political superstructures is the following point of investigation. Table IV gives some information about it.

A majority (61.9 %) of all associations are not bound or oriented exclusively to one political party. Very great differences exist however in this respect between the three conflict-dimensions, giving an indication for the political institutionalization of each : the associations with ideological features have very high scores here. The scores are already lower for the socio-economic categories, although the labourers movements prove that they know that their political strength is conditioned mainly by the positions of their voluntary organizations in the political parties. The latter are seemingly not so attractive for Flemish or Francophone associations. Notable is that just the categories with a high membership are strongly oriented to the political parties. As to the parties choosen : 17 associations were bound or oriented to the CVP/PSC, 13 to the BSP/PSB, 8 to the Liberals or PVV/PLP and 4 to the Volksunie. So, 36 on the 42 with a fixed orientation, were related to one of the three « great national » parties. More information about this can be found in figure 4.

The number of relations, signalized in the scientific literature as having factually existed during some time in the period considered, doesn't give such a clear image, although the ideological dimension has the primacy here too. The reason seems to be, that this image is disturbed by the

TABLE IV

Percentage of voluntary associations (primary and master-organizations) in each category bound or oriented to a political party (1954-1968), number of relevant positive, regular relations that, according to the scientific literature, existed between the associations and political parties, 1954-1968, and number of delegations of the primary associations in the consultative administration on the national level (± 1969) as to the conflict poles

Conflict pole	% Assoc. bound or oriented to a pol. party	Number of relations betw. assoc. and pol. parties	%	Number of delegations *	%	Associations for which nr. of deleg. is unknown
Catholic	89,4	21	32,8	239	28,7	5
Free-thinking	93,3	16	25	184	22,1	1
Without ideol. features	14,4	27	42,2	410	49,2	13
Total	38,1	64	100	833	100	19
Employers & Independents	46,6	14	21,9	304	36,5	11
Labourers	76,1	14	21,9	480	57,6	3
Without socio-econ. features	11,3	36	56,2	49	5.9	5
Total	38,1	64	100	833	100	19
Flemish	25,9	8	12,5	39	4,7	4
Francophone	23,8	26	40,6	0		0
Without ethnic-cult. features	49,1	30	46,9	794	95,3	15
Total	38,1	64	100	833	100	19

* Abstraction made of the number of seats in each delegation.

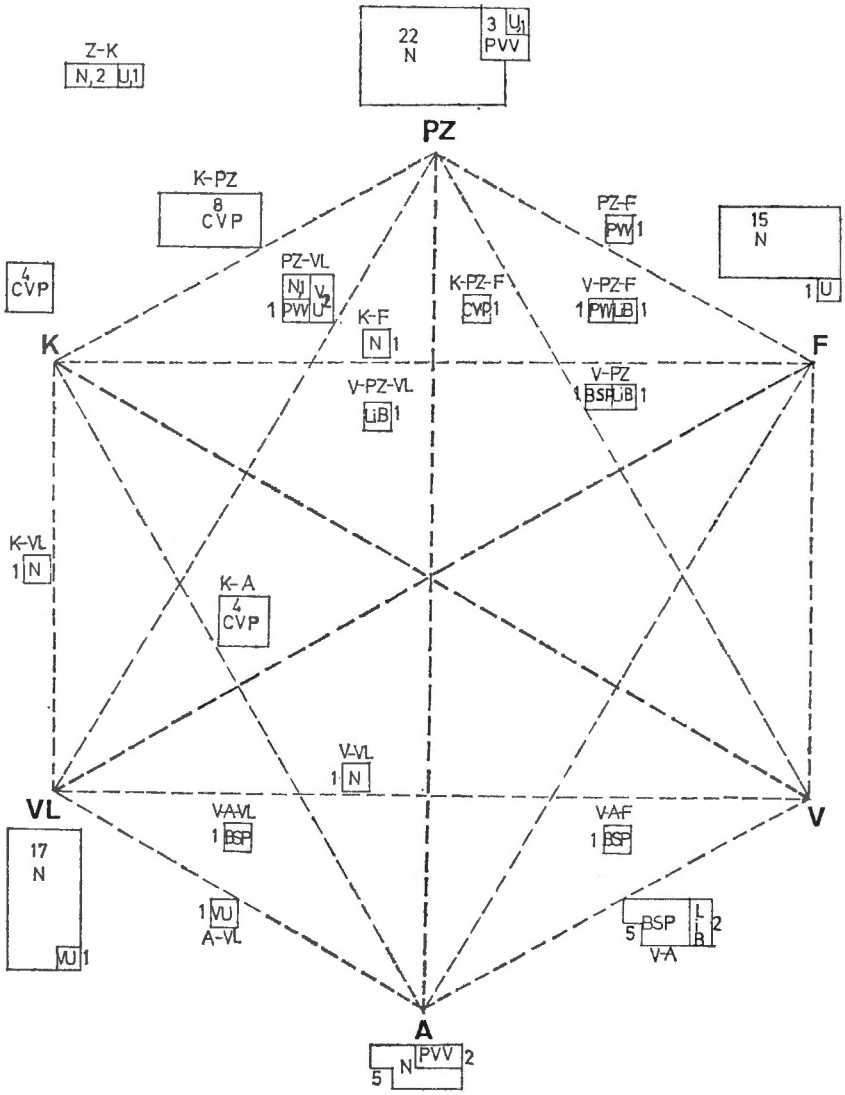


FIG. 4. — Dispersion of the Belgian politically-important voluntary associations in the three-dimensional conflictual space, with subdivision as to their political orientation or bonds. Period 1954-1968.

(See also the general legend.)

□ = 1 association.
n = number of associations with bonds or orientation to the indicated political parties (see explanation in the general legend).
N = without clear political bonds or orientation.
U = unitary orientation.

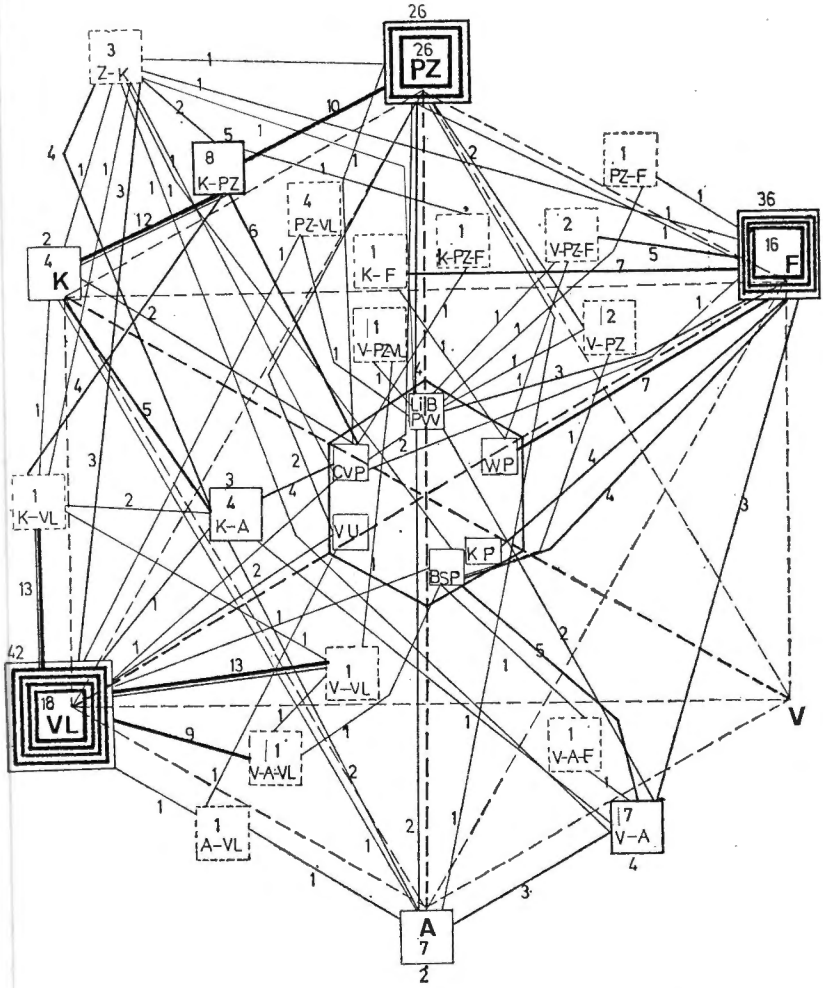


FIG. 5. — Regular, positive, direct and reciprocal relations between the politically-important voluntary associations mutually and between them and the political parties in Belgium. Period 1954-1968.

□ = political parties (see explanation in the general legend).

m = n associations with the same conflictual features and m mutual relations.

m = m relations between two different categories of associations. The values of m are also indicated by the thickness of the lines.

fact that 7 neutral associations had relations with different parties at once, totalizing in this way 21 relations on the 64. Out of this 7 groups, 5 were Francophone ones, with 16 relations. When we know that 240 mutual relations between associations were reported, the relations with political parties (64 or 21 %) seem to be a relatively small part of the political group-life. Here too the attention chiefly goes to the « great parties » (46 relations on 64 or 71,8 %). The distribution is as follows : CVP/PSC : 17, BSP/PSB : 13, Liberals-PVV/PLP : 16, Volksunie : 5, Communist Party : 4, Walloon and Francophone Parties : 9. More details on this matter are given in figure 5.

TABLE V

Number of delegations in the consultative administration as to the political orientation and the functional features of the associations (± 1969)

Functional features	Professional	Inter-professional	Technical	Cultural	Pure pressure-group	Total	%	Assoc. for which nr. of deleg. is unknown
Political orientation								
Neutral	163	67	22	6	25	283	34	10
Bound or oriented to a political party	19	425	42	28	36	550	66	9
Total	182	492	64	34	61	833	100	19
%	21,8	59,1	7,7	4,1	7,3	100		

$\chi^2 = 347,2$; $P < 0,001$.

On 76 primary associations, 44 (57,8 %) were represented at least in one official advisory commission or council on the national level. The division of the delegations in this consultative administration, as far as the information reached for the groups under investigation, is given in table IV too. The results are very striking : 94.1 % of the delegations pertain to the socio-economic dimension, a good deal of them being characterized at the same time by an ideological feature (400 on 784 or 51 %. So there remain only 23 ideological delegations without socio-economic features). Only 4.7 % are found in the ethnic-cultural dimension. This invites the question to the political significance of the consultative administration. Table V may throw some light on it.

The chi square is extremely significant here.

There are indeed two very strong concentrations in this table : 51 % in the cell « inter-professional/politically bound » and 19.6 % in the

TABLE VI

Belgian politically-important voluntary associations (primary and master-organizations together) as to conflict-poles and number of conflictual features
Period : 1954-1968

Conflict-pole	NUMBER OF CONFLICTUAL FEATURES								TOTAL	
	No	%	One	%	Two	%	Three	%		%
Catholic	0		4	21	14(2)	73,7	1	5,3	19(2)	100
Free-thinking	0		0		10(3)	66,7	5(3)	33,3	15(6)	100
Without ideol. features	3	4	67(4)	88	6(2)	8	0		76(6)	100
Total	3		71(4)		30(7)		6(3)		$110\frac{(14)}{2}$	
Employers & Independents	0		26(1)	57,6	15(5)	33,4	4(2)	9	45(8)	100
Labourers	0		7(2)	33,4	12(2)	57	2(1)	9,6	21(5)	100
Without socio-econ. features	3	6,9	38(1)	86,2	3	6,9	0		44(1)	100
Total	3		71(4)		30(7)		6(3)		$110\frac{(14)}{2}$	
Flemish	0		18(1)	66,7	7(1)	25,9	2(2)	7,4	27(4)	100
Francophone	0		16	72,7	2(1)	9,1	4(1)	18,2	22(2)	100
Without ethnic-cult. features	3	5	37(3)	60,6	21(5)	34,4	0		61(8)	100
Total	3	2,7	71(4)	64,6	30(7)	27,3	6(3)	5,4	$110\frac{(14)}{2}$	100

(n) = the preceding number contains n associations that changed in the period 1954-1968 as to their conflictual features and that in this way are counted once more elsewhere in this table.

cell « professional/neutral ». This means that the consultative administration (as seen here), for 88.6 % determined by an economic-technical functionality and for 66 % in the hands of party-bound groups (and that concerns here exclusively the three national parties), is mainly related to party-politics by more general associations, for which minority-

TABLE VII

Number of mentions in the scientific literature, mean membership 1954-1968 and number of delegations in the consultative administration (± 1969) as to the number of conflictual features of the voluntary associations

	NUMBER OF CONFLICTUAL FEATURES				TOTAL
	No	One	Two	Three	
Mentions	13	339	368	37	757
%	1,7	44,8	48,6	4,9	100
Membership	652,667	2,150,627	3,870,926	6,500	
%	9,8	32,2	57,9	0,1	100
Delegations in consult. admin.	15	391	426	1	
%	1,8	47,0	51,1	0,1	100

TABLE VIII

Belgian politically-important voluntary associations (primary and master-organizations together) as to political orientation and number of conflictual features
Period : 1954-1968

Political orientation	NUMBER OF CONFLICTUAL FEATURES								TOTAL	
	No	%	One	%	Two	%	Three	%		%
Neutral	3	4,4	61(1)	89,7	4	5,9	0	0	68(1)	100
Bound or oriented to a political party	0	0	10(3)	23,8	26(7)	51,9	6(3)	14,3	42(13)	100
Total	3	2,7	71(4)	64,6	30(7)	27,3	6(3)	5,4	110 (14)/2	

$\chi^2 = 59,1$; $P < 0,001$.

majority features remain important, while organizations with a more specific functionality seem to be aside the party-system.

4° The fourth structural assumption was that many groups should be marked by two or three conflict-features, forming in this way bridges between the different categories and poles.

As we see in table VI : 27.3 % and 5.4 % have two resp. three features. This is far from a majority, but it is striking that the dimensions with the greatest membership and the strongest party-political

orientation, have — in the same order — the highest percentages of associations with more than one feature. So, it can be supposed that the latter will be more important in different respects. This assumption is confirmed indeed by table VII, while table VIII gives us an idea of the clearly greater political involvement of this kind of associations.

The associations with two conflict-features are obviously the most important ones in the political system.

In imitation of Galtung (14) we constructed also a measure of criss-cross. With 27 possible combinations of features (status sets), 35 cells with a link-value (number of common features) of 2, and 145 cells with a link-value of 1, we came to the formula :

$$\frac{\Sigma\,(k\,.\,xy)}{35\,.\,2\,.\,\frac{N}{27}\,.\,\frac{N}{27} + 145\,.\,1\,.\,\frac{N}{27}\,.\,\frac{N}{27}}$$

where k is the link-value of a cell, and x and y are the frequencies in the two status sets. In this formula, the numerator indicates the real link capacity, the denominator the maximum capacity. So the minimum value of the measure is o, the maximum value 1. Only the links between entities with a different combination of features (different status sets) are taken into account here, because they connect the elements in the criss-cross structure. For the period 1954-1968 the measure of criss-cross for the politically relevant voluntary associations in Belgium was $\frac{1306}{3569} = 0.37$. This means a fair degree of criss-cross, although the result is not so high as could be expected. Nevertheless, when the measure is weighted by the percentage of mentions in the literature of each category, as an indicator of the importance of the groups, the result improves very much : in this way, we get a value of 0.89 (15).

5° The last structural assumption was, that the associations that were suited to play the role of bridges, really did it.

A first indication in this direction is given by table IX. Here we see that on the 240 politically important relations between the retained

(14) J. GALTUNG. *Op. cit.* pp. 148-153 and 181-182.

(15) The formula here is :

$$\frac{\Sigma\,(k.xy.W_y W_x)}{35.2.\frac{N}{27}.\frac{N}{27}.\frac{100}{21}.\frac{100}{21} + 145.1.\frac{N}{27}.\frac{N}{27}.\frac{100}{21}.\frac{100}{21}}$$

where W_x and W_y are the weighing coefficients of the two status sets, and the measure is normed by a random-distribution of the weights over the really occupied (and weighted) status sets.

voluntary associations, just the half (120) are found between groups with an identical combination of conflict features, and this chiefly (90 %) between groups with one feature. On the other hand, groups with 2 and 3 features were involved in 111 from the 120 relations (92.5 %) that existed between groups with a different combination of conflict-features, connecting in this way the structural elements. We calculated that 99 (82.5 %) of them had at least one feature in common. So the role of bridges, was really played by the associations fit for it.

TABLE IX

Number of regular, direct, positive and reciprocal relations reported in the scientific literature as having existed between politically important voluntary associations in Belgium during some time of the period 1954-1968, as to the number of conflict-features of the groups concerned

Number of conflict-features :		0	1	2	3	TOTAL
A. Relations between groups with completely identific features :		0	108	12	0	120
B. Relations between groups with a different combination of conflict features :						
Number of conflict-features	0	—				
	1	6	3			(9)
	2	8	76	9		(93)
	3	0	14	4	0	(18)
Total of B. :						120
General total						240

Comparison of the mentioned relations and the link-capacity of the structure may give us some idea of the relative meaning of these frequencies : there were 99 relations between associations with a different combination of conflict-features, but with at least one of these features in common, as against a link-capacity of 1,306. This means that 7.6 % of the link-capacity here is reported as being realized in politically important relations. We calculated also the link-capacity between groups with completely identic conflict-features (16). This was 752. As 120 relations of this kind were mentioned, the realization here was 16 %. It is normal that this result is fairly higher than the former, because the reciprocal attraction, generally spoken, can be supposed to be higher

(16) Here is the formula : $\Sigma \left(\frac{x\ (x-1)}{2} . k\right)$.

here (17). This kind of relations is forming knots, fortifying the structure, and especially important for two-path links in it. All together 10.6 % of the total link-capacity was realized.

Some more details, about the latter comparison are given in table X. The highest degree of realization is found in the ethnic-cultural dimension. The general trend seems to be that the (politically relevant) intergroup activity in the conflict-dimensions, increases inversely with their party-political institutionalization, although the catholic pole reduces somewhat this trend.

TABLE X

Total link capacity, number of the regular, direct, positive, reciprocal relations mentioned in the scientific literature between voluntary associations with at least one feature in common*, and percentage of total realized link capacity as to the conflict poles. Period 1954-1968

Conflict-poles	Total link capacity	Number of relations	% realized total capacity
Catholic	672	35	5,2
Free-thinking	594	7	1,2
Employers & Independents	1 374	44	3,2
Labourers	438	17	3,9
Flemish	657	83	12,6
Francophone	495	49	9,9
On :	2 058	219	10,6

* Identical ones are of course included.

We can note in table X that on a total of 240 relations mentioned, 219 (91.2 %) existed between groups with at least one feature in common (18). This shows us again where the coherence of the system is to be searched for.

A last remark on these comparisons is, that it is difficult to interpret these results in a more absolute way, because there are no comparable data hitherto, as far as we know. But for any interpretation one has to remind, that only the relations reported as politically important are counted here and that there may have existed between these associations, many other relations, not mentioned in the scientific literature.

b) The best way to get near *the functioning of the groups in the system* as proposed in our hypotheses, is to look for differences in polarization during the period considered. For this end, we divided the

(17) On this problem, see J. GALTUNG. *Op. cit.*, p. 162.
(18) See note table X.

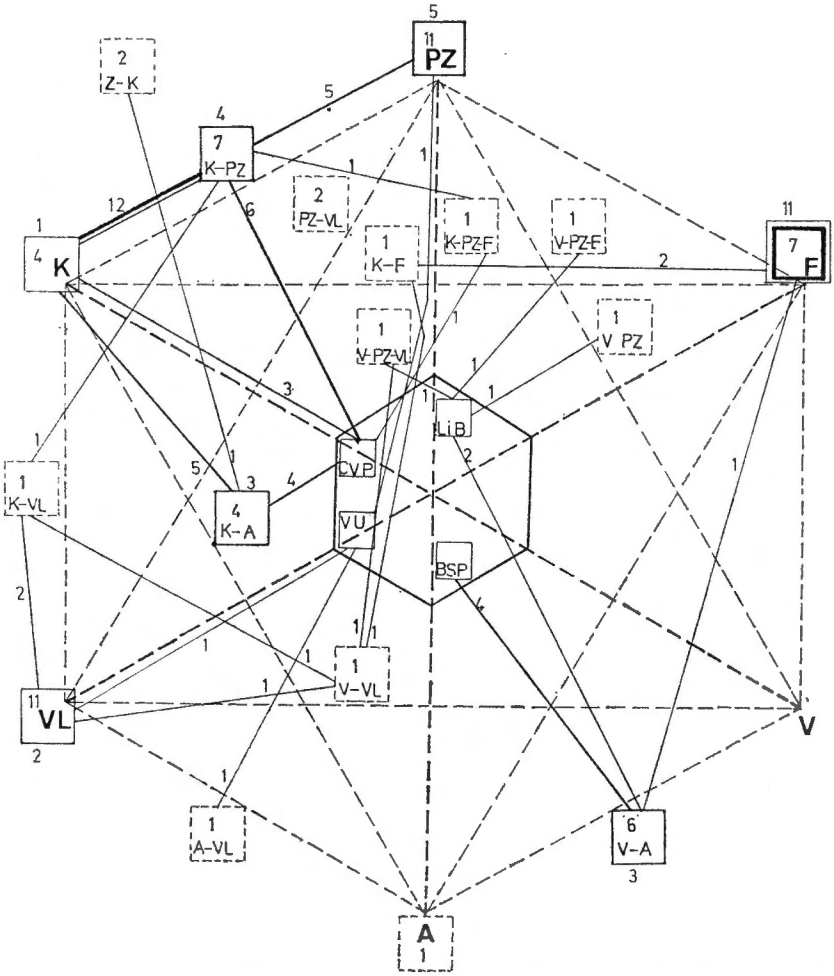


FIG. 6. — Regular, positive, direct and reciprocal relations between the politically-important voluntary associations mutually and between them and the political parties in Belgium. Period 1954-1958.

□ = political parties (see explanation in the general legend).

$\boxed{\frac{n}{m}}$ = n associations with the same conflictual features and m mutual relations.

$\underline{|m}$ = m relations between two different categories of associations. The values of m are also indicated by the thickness of the lines.

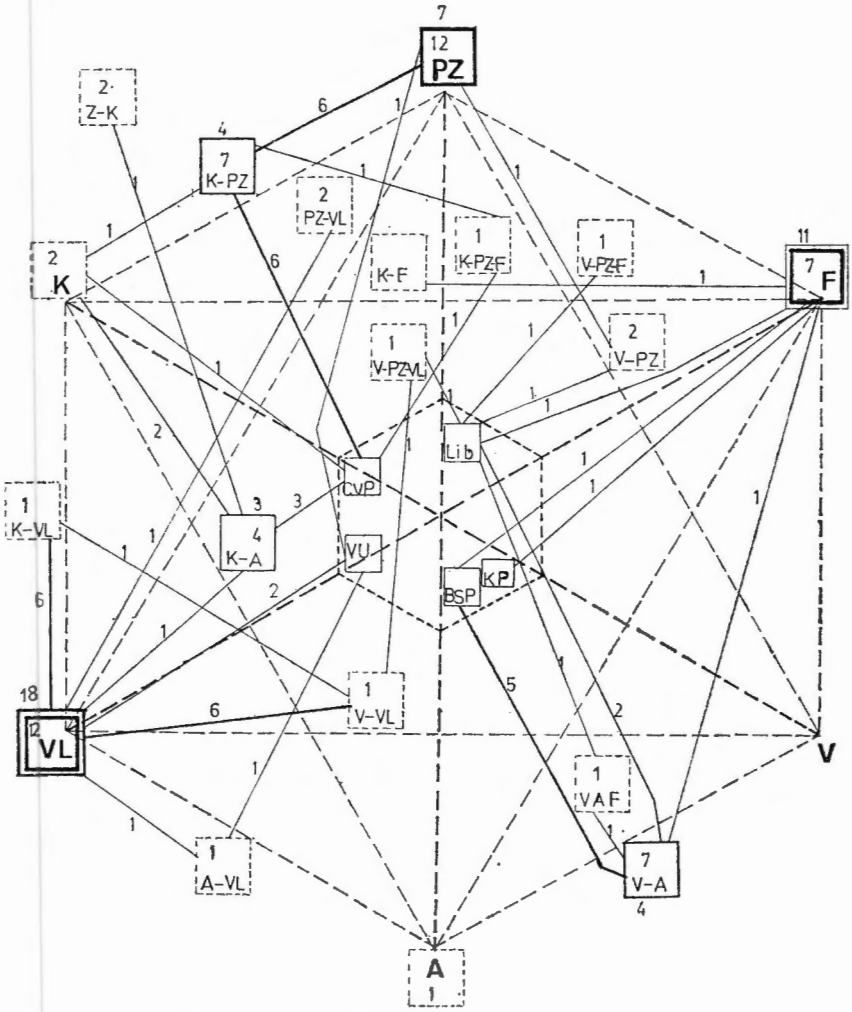


FIG. 7. — Regular positive, direct and reciprocal relations between the politically-important voluntary associations mutually and between them and the political parties in Belgium. Period 1958-1961.

□ = political parties (see explanation in the general legend).

$\frac{n}{m}$ = n associations with the same conflictual features and m mutual relations.

$\underline{|m}$ = m relations between two different categories of associations. The values of m are also indicated by the thickness of the lines.

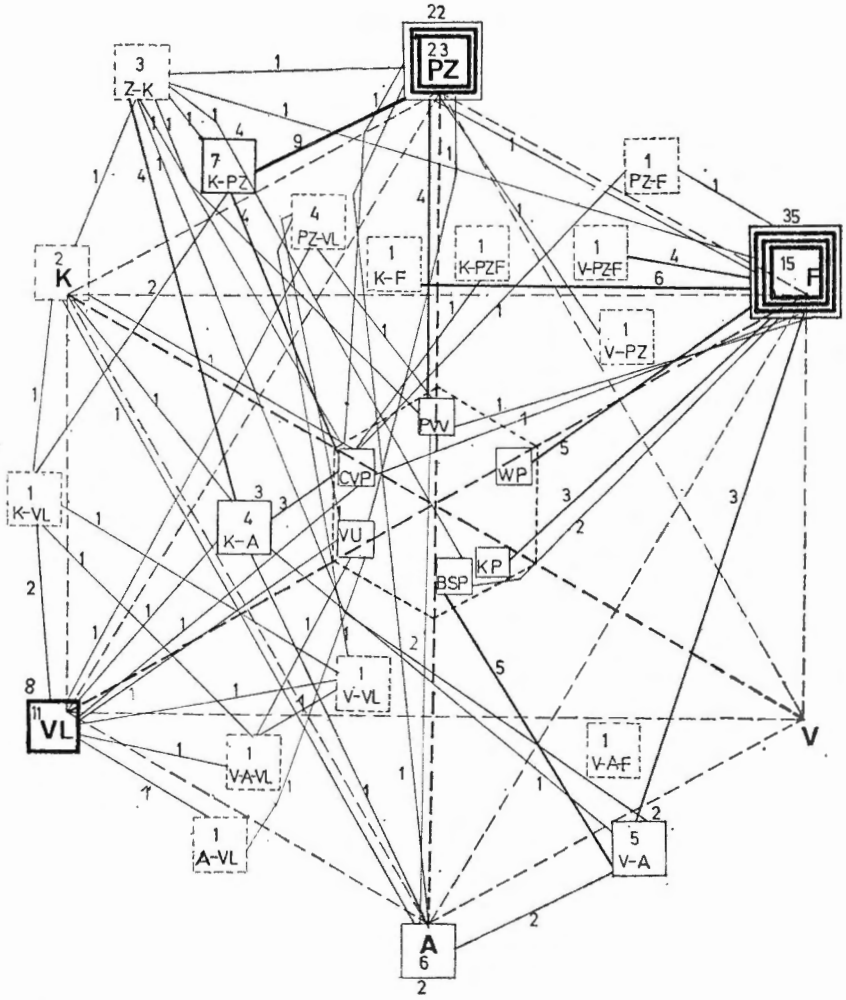


FIG. 8. — Regular, positive, direct and reciprocal relations between the politically-important voluntary associations mutually and between them and the political parties in Belgium. Period 1961-1965.

□ = political parties (see explanation in the general legend).

$\boxed{\frac{n}{m}}$ = n associations with the same conflictual features and m mutual relations.

$\underline{m}$ = m relations between two different categories of associations. The values of m are also indicated by the thickness of the lines.

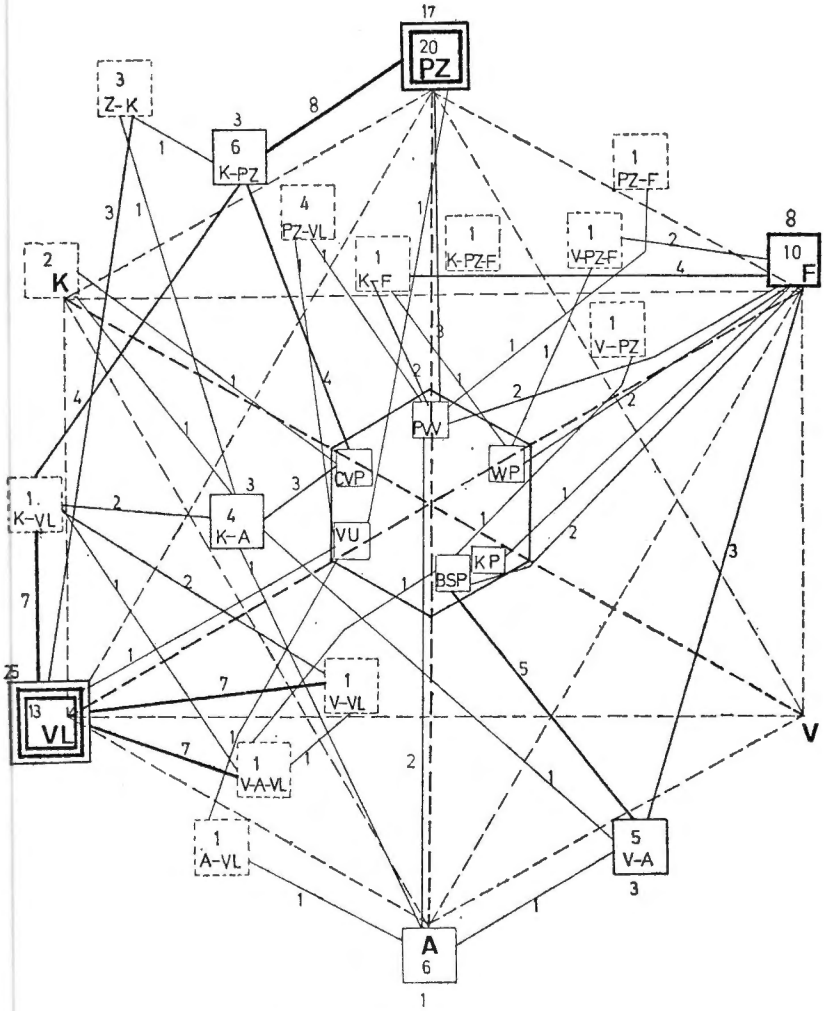


FIG. 9. — Regular, positive, direct and reciprocal relations between the politically-important voluntary associations mutually and between them and the political parties in Belgium. Period 1965-1968.

□ = political parties (see explanation in the general legend).

$\boxed{n}_{m}$ = n associations with the same conflictual features and m mutual relations.

$\underline{m}$ = m relations between two different categories of associations. The values of m are also indicated by the thickness of the lines.

whole time studied here, in four partial periods from three or four years, separated every time by national elections. These politically well defined periods could then be compared as to the differences in polarization. The best indicator (19) of the latter is found in the relations between the voluntary associations mutually and between these groups and the political parties. An image of these relations, presented in a three-dimensional conflict-space is, for each of the four partial periods, given in the figures 6 till 9. The purest numerical form of this indicator is given in the relations between groups with at least one feature in common, because one may suppose that the « conflictual » motivation of the relations is maximum here. The most important of these data can be found, for each of the four partial periods again, in table XI.

TABLE XI

Numbers and percentages of the regular, direct, positive, reciprocal relations mentioned in the literature between voluntary associations with at least one feature in common* as to the conflict-poles

For the period : Conflict-poles :	1954-1958		1958-1961		1961-1965		1965-1968	
Catholic	27	45 %	11	15 %	11	9 %	13	12 %
Free-thinking . . .	4	6 %	6	8 %	3	3 %	4	3 %
Employers & Independents	15	25 %	19	25 %	36	31 %	28	25 %
Labourers	6	10 %	8	11 %	11	9 %	11	10 %
Flemish	7	11 %	34	45 %	18	15 %	49	45 %
Francophone	13	22 %	12	16 %	46	40 %	14	13 %
On :	60	100 %	76	100 %	115	100 %	109	100 %

* See note table X.

The general image emerging from all this, is the following :

In the first partial period (1954-1958) the effects of the school-issue are clearly visible in the polarization of the ideological dimension, paramount in the catholic pole, as a reaction against the free-thinking government in this period. Besides, there is some movement in the Francophone pole, presumably in response to a Flemish revival, just before the period considered here.

From 1958 on, when the « school-pact » made an end to the open ideological struggle, the polarization in this dimension decreases sharply and the two other conflicts have free scope. We see this immediately in the second period (1958-1961), where especially the two remaining minorities, the Flemish and the labourers, react to the possibilities of

(19) In order to economize we are retaining here only the most important indicators. Some other indicators however pointed in the same direction as the ones retained here.

the new situation. The Flemish reaction can be read obviously in the data presented here, while the frustrated hopes of the labourers — and especially of the free-thinking, Francophone labourers as can be seen in figure 7 — made that this period ended in the general strike (1960-1961) against the « Loi unique/Eenheidswet ».

As to the third period, we wrote in an earlier publication (20) : « During the socialist-catholic government Lefèvre-Spaak (1961-1965) the liberal opposition stimulated the conservative and Francophone (mainly Brussels) conflict poles. This government tried to solve the different problems at the same time in a moderate way. So doing, it polarized simultaneously the two conflict dimensions (socio-economic and ethnic-cultural)... ». This statement is confirmed by the results here, although there is a depolarization in the Flemish pole and about a *statu quo* in the labourers pole, that yet gains in cohesion. These two emancipation movements indeed were in general favoured by the measures taken by the progressive government.

In the last period finally, there is again a polarization in Flemish direction, especially during the catholic-liberal government Van den Boeynants-Declercq, with the struggle for splitting up the university of Louvain.

We see that our hypotheses *b* 1° and *b* 1° *bis,* concerning the functions of the groups in the system are confirmed, viz. that when conflict increases in one dimension, group activity will grow in this direction, and inversely, when the consensus increases in one dimension, tension and consequently polarization of group activity will grow in the other ones. For hypothesis *b* 2°, concerning the reactions of not involved poles, there is neither direct verification, nor falsification in the results here, although some data can be seen as indirectly produced by the mechanism described there. The data learn us moreover :

1° That the priorities chosen by a certain governmental coalition, moderate though they may be, arouse reactions on the group-level (21). The polarizations on this level can partly be explained by this mechanism.

2° That there exists in an activated conflict-dimension, a play of action and reaction between the two conflict-poles, presumably connected with

(20) A. Van den BRANDE. *Op. cit.* (1967) p. 465. The general description of the concrete effects of the balance of conflicts as given on pages 264-265 is in main lines confirmed by the research done here.

(21) See : *idem,* pp. 461-463 and 468.

an alternation in the orientation of the different governments. This gives rise to an alternation of the polarization in the two poles of a conflict-dimension.

5. Conclusion.

We can conclude that our assumptions are to a great extent, but with some corrections, confirmed by the results : as to the structures : voluntary associations are seen as really playing a role in Belgian political life and as marked to a very high degree by the conflictual features presumed. They are related to the three « national » political parties, but with great differences in the political institutionalization between the conflict-dimensions. The group constellation is characterized by a great measure of criss-cross, especially when the importance of the groups in question is taken into account. Finally the role of bridges is really played by the associations suited to do so.

Main corrections here are :

a) That the (old) majority-poles are the most outstanding in the meso-field of voluntary associations, exception made for the membership of the labourers-organizations. The minorities however have in general a stronger political institutionalization.

b) That associations with three conflict-features are of few importance and that the associations with two features are relatively not so numerous but outstanding in every respect, so that can be said that they take a central place in the system.

c) That the participation in the consultative administration could be seen as new phenomenon, pointing out behind the system described here the growth of a new one, marked more by functional than by intercursive power and concerned more with efficiency than with legitimacy.

Finally we saw that two out of our three « functional » hypotheses could be verified, with the corrections given above.

★

Belgian Ministerial Cabinets : spoils in a spoiled merit-system

by Hugo VAN HASSEL*

*

1. The ministerial cabinet.

Ministerial Cabinets are political decision-making units. Although they were at their very origin the personal secretariat of the minister and advisory staff, they developed towards real decision-making on behalf of the minister, interfering with the administrative line to a certain extend.

The cabinet however has no formal authority as such to make decisions. Talking about ministerial cabinets in Belgium, one does not intent to deal with the hard core of ministers constituting government. One has to look very closely to the context and often, but not always, one speaks about Cabinet tout-court in this last case. To be clear, it would be better to call it governmental cabinet here.

There is however between the governmental on the one hand and the ministerial cabinet on the other, a historical analogy in their origin. One finds back the embryo of the governmental cabinet in Great Britain when Charles II (1660-1685) established « a special committee of confidential servants to whom the secrets of his policy were confined and who superseded in effect the rest of the Privy Council » (1).

They were the close and intimate collaborators of the monarch for his policy-making. In its spirit, close to the anglo-saxon model, the governmental cabinet in Belgium went out the same way as the British did. To the extend that the function of the prime minister (2) developed, governmental cabinet went looser drifting from the King away.

---

* Lecturer, Faculty of Social Sciences, Katolieke Universiteit Leuven (K.U.L.) in charge of Management Training for High Civil Servants ; Secretary-general of Dutch Section of Belgian Political Science Institute.

(1) WALEFFE B., *Some constitutional Aspects of Recent Cabinet Development in Great Britain and in Belgium*. Brussels, Bruylant, 1968, 210 pp., p. 11 ; also WEBER M., *Staatssociologie*, Berlin, Duncker und Humbolt, 1966, 140 pp., p. 43.

(2) Until 1918 the prime-minister was called « chef de cabinet ».

In Belgium also, to the extend that the ministerial function got more autonomy vis-à-vis the king and becomes more a party-oriented function, linked up with a parliamentary majority and depending on it, getting somehow politised, each minister builds for his own sake « a special committee of confidential servants to whom the secrets of his policy are confined », just the same way the kings did before.

This evolution is perceptible in looking over the history of ministerial cabinets.

The ministerial cabinet is indeed an extension, a limb of the minister himself and only exists by the minister.

Since the minister is the temporary head of a given public service, members of his cabinet, as an emanation of the minister, also will intervene in the life of this service, this will give rise to a certain amount of conflicts with public servants.

Therefore the ministerial cabinet is permanently debated by public servants wanting to rule out those interferences in their field.

Latent to this lies often also a contempt and opposition towards political criteria for decision, as they are perceived to be deviant to the universal principles of rationality of their own, aiming to the common wealth.

Their confrontation with the political aspects in decision-making is perceived as to be harmful to their own rationality.

Political factors are irrational in their views and the minister is only a « temporary » chief as compared to the fact that they are permanent themselves. Ministers generally do not agree with those statements and spirit of mind, but they do not argue the problem of the relationship between politics and administration being separated or not.

They only plead indulgence because of a certain amount of political dysfunctions within the public service. One of them is politisation of public servants which disturbes a faithful relationship between ministers and public servants. This situation urges the minister to find and hire collaborators whom he trusts politically and who allow him to develop his own policy, aiming precise political objectives.

In fact this problem emerges at the moment that the minister is not able any more to deal with his complex and still growing task as an individual person. By this time he needs help and he is supposed to delegate to collaborators of his choice (3).

The one who has in Belgium the privilege to become minister will be happy to have in his cabinet the carefully selected people he needs for realising something.

---

(3) His choice of course, but his party or some groups might do it for him.

His motives will not be idealistic neither would he hire somebody for the sake of a friend.

He perfectly knows that he is in power only for a limited amount of time (4).

2. Ministerial Cabinets elsewhere.

Also other countries do have ministerial cabinets. Italy for instance has them.

The Belgian ministerial cabinets are often confused with their French homonyms, even in Belgium.

Relevant observations and comments on French cabinets are generalised to the Belgian cabinets by the vulgarising literature.

Structure, composition and environment of both are different although common points exist.

In France for instance, ministerial cabinets are more structured in a political and administrative-technical subunit. The first is managed by the *chef de cabinet* the latter by the *cabinet-director.*

In France the great majority (90 %) of the members of the ministerial cabinets is till now public servant (5). In Belgian this proportion is 57 % in 1959, 54 % in 1961 and still decreasing.

The more, top civil servants in France are *à la discrétion du pouvoir* and the minister can remove them from key positions and replace them. So he has the possibility to designate key personnel of his choice in power positions within bureaucracy.

This is not the case in Belgium, for public service positions are somewhat for a lifetime and top civil servants can only be removed in a limited number of cases.

It is not the purpose here to deepen these comparisons for this would lead to an extensive comparative political-system-study. It could however be a relevant question wether the new trends with ministerial bureaus in the German Federal Republic are not prefiguration of cabinet-like units (6).

There is also a growing need for a unit, at the disposal of the ministers in Great Britain, « like continental-style cabinets (...), a sort

---

(4) PERIN F., *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958.* Bruxelles, Librairie Encyclopédique, 1960, 280 pp., p. 110.

(5) SIWEK-POUYDESSBAU J., Les Cabinets Ministériels, in *Les superstructures des administrations centrales.* Paris, Cujas, 1973, 367 pp., p. 33 et 249.

(6) WAGENER F., JOHNSON N. *et al., Current Problems of Organization of Government Departments.* Speyer, Hochschule fur Verwaltungswissenschaften, 1971, 116 pp., p. 8.

of politically appointed braintrust (...). The best solution in British conditions would probably be to create a new class of advisers distinct from the main Civil Service. Their job would be both political and technical. They would be selected in accordance with the personal preferences of ministers and move freely in or out from the academic world, industry, the professions, and elsewhere » (7).

The Fulton Report, discussing this matter does not follow this idea, but agrees however on the « practice whereby Ministers make a small number of temporary appointments (...), to make an essential contribution to policymaking » (8).

3. The political environment.

After secession in 1830 from the other Low Countries with which it constituted the reunified Kingdom of the Netherlands, Belgium achieved herewith in 1831 the aimed « liberal » constitutional monarchy.

The brandnew state was born with germs of contradiction. As a monarchy for necessity, urged to it by the great powers of that time it was the prototype of a « republican monarchy » (9) in which the ministers fast moved to a position in which they were responsible to parliament and thus to parties, as soon as those emerged. The role of the King in this system is to be a symbolic unifier of the Nation (10). He has no formal power to act except with countersign of one of the ministers. The nation is exclusive and supreme source of all power and separation of powers aims to bring in this context a pragmatic equilibrium with reciprocal controls and checks between the legislative, the executive and the judicial.

Second germ of contradiction is a never lasting flux and reflux between centralisation and centripetal moves of somewhat 2,300, quite autonomous townships. There are also nine intermediate provinces. Not to forget that people tend also to solidarise, and in fact are socialised on the basis of non-institutionalised or newly institutionalised economic and geographical regions.

---

(7) BRITTAN S., *The Treasury under the Tories, 1951-1964*. Harmondsworth, Secker and Warburg and Penguin, 1964, 375 pp., pp. 308-311.

(8) FULTON Lord, edit., The Civil Service. Vol. 1, *Report of the Committee, 1966-1968*. London, H.M. Stationers Office (1968), 1970, 206 pp., p. 94.

(9) LORWIN V.R., Belgium : Religion, Class and Language in National Politics, in DAHL R.A., edit., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale UP, 1966, 458 pp., p. 150.

(10) DE MEYER J., De monarchie in de moderne staat, in *Res Publica, vol.* IX, 1967 (2), pp. 181-188 ; for remaining influence of the king see also BOEYNAEMS M., Cabinet-formation, in *Res Publica*, vol. IX, 1967 (3), pp. 471-506.

This complex system makes in fact the attempt possible to satisfy the most diversified needs in a satisfying way. In this system the going experiments with p.p.b.s. are clearly a must but also a challenge because of the amount of pressures coming from organised needs.

A third set of contradictions on the socio-cultural level are giving rise to permanent conflict and compromise. They are socio-economic, language-cultural and religious-ideological cleavages which are overlapping each other in a multitude of conflictual poles. In all of them one can indeed distinguish cross-cutting cleavages of class and economic interests, regional or cultural pressures and progressive vs. conservative oppositions (11).

Since groups are urged to satisfy the same material needs and for not much space for alternatives is left nor for big mobilising crusades, former philosophical cleavages are surviving because organisations based on them, in a reflex of bureaucratic self-defense are keeping those contradictions alive in the reanimation room for purposes of organisational survival.

There is also a tendency towards federalisation which also has its influence within the traditional political parties.

The two biggest : the christian democrats (CVP-PSC) (30.05 %) and the socialists (social democrats) (BSP-PSB) (27.24 %), having together in 1971 for the House of Representatives 57.29 % of votes and share with the (Liberal) Party for Freedom and Progress (PVV-PLP) (16.81 %) the longest alternating governmental experience during history. The Communist Party, who once participated in Government, only got 3.11 % of votes in 1971 but both Flemish and Walloon Nationalist parties got their 11 % each.

During their long governmental experience the three first « traditional » parties, were able to gain respectable influence in public bureaucracies, although a merit-system prevails, but only since 1937.

Two national Trade Unions, one of them of christian, the other of socialist obedience, each of approximately equal strength, represent the majority of belgian white and blue collar public servants. Small « shop » unions of specific administrations have a whip-role. A Liberal union tries to unify those. Although not formaly linked to the two mean parties, each of them do have narrow links with the party of their obedience.

---

(11) VAN DEN BRANDE A., Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life, in *Res Publica*, vol. IX, 1967 (3), pp. 437-470, p. 444.

They have also informal agreements on the dividing up of power positions within bureaucracy.

Those power politics between parties and unions within public bureaucracy, are growing along with the shifting of power from parliament towards the executive, as a technical instrument for the growing role of the State in socio-economic life.

For a « partisan » and temporary minister, the cabinet is the ultimate decision-making-unit, committed to his political views as compared to a bureaucracy where the average of all cleavages and tendencies of society are present notwithstanding it operates following neutrality devise and merit-system prevails (12).

4. The Growth of Ministerial Cabinets.

It started the innocent way since the very beginning of Belgium. First one or three persons to help the minister with his personal secretariat. Not all of the King's minister had one.

Up to 1857 it stayed that way. This date marks the time when governments of National Union (Unionists), mostly shaped by the King, shifted to party-governments linked to a parliamentary majority.

Since then, party-conflicts are emerging around educational philosophy (school struggle) the rise of the workers movement and the social and flemish emancipation struggle connected to the rehabilitation of Dutch as an official language (13).

Since 1857 party-governments are succeeding each other. Already in 1857 the number of members of the ministerial cabinets doubled as compared to the previous Unionist government.

By the end of this period in 1913 there were six times more members in the ministerial cabinets and only twice more ministers, with a mean of 4 members per minister. Ninety-two percent of them were public servants at that time. There is also interchange of personnel between public bureaucracy and ministerial cabinets. Nearly each department has its own rules with regard to his cabinet. In essence the competence of the cabinet consists in those days of the following elements :

---

(12) See also on this matter : VAN HASSEL H., Politics and Civil Servants in Belgium, in *Res Publica,* vol. IX, 1967 (3), pp. 535-552.

(13) Cf population in 1970, 56,06 % are living in the Dutch-speaking area, 11,05 % in Dutch-French bilingual area (Brussels), 32,25 % in the French-speaking area and 0,64 % in the German-speaking area (source : Census).

— dispatching and opening of the mail ;
— to take care of the ministerial personal mail ;
— to take care of agenda of ministerial audiences ;
— to deal with confidential matters ;
— to take care of matters which the minister decides to treat himself ;
— doing research to facilitate the ministerial tasks.

With regard to salaries and the rank of cabinet members, permanent references are made to the public service.

But at the end of the century the ministers can bring any matter under the authority of his cabinet and at the same time their chief of the cabinet ranks at the same level as the secretary-general of the department and the director-generals, who are the functional managers. In that period of time are situated the origins of ministerial attachees and regulations are made to make cabinet salaries uniform. There is however no quantitative limitation on cabinet personnel and the minister was perfectly allowed to employ anybody he wanted.

According to the type of the departments where they were standing for, cabinets are shaped differently. Also there arrises functional differentiation in cabinets according to the ministerial department one person holds.

When in 1912 the Minister of War became in fact also Prime Minister, although he was still called chief of the governmental cabinet, he created his second ministerial cabinet to deal with his civil affairs (14). Withnesses of that time are speaking of cabinets taking over the job of civil service. They are also speaking of politisation of civil servants, since parties deal with government, acting in function of the ever coming next election (15).

Although by the turn of the century some departments had pre-entry examinations, patronage was the normal way to be nominated or promoted (16) and at that time the minister could fire a civil servant as easy as a member of his ministerial cabinet (17). And in fact ministers did so (18).

---

(14) URBAIN, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*. Bruxelles, Librairie Encyclopédique, 1968, 257 pp., pp. 56-57.

(15) GREYSON E., *L'administration, ses faits et gestes*. Bruxelles, Rozez, 251 pp., pp. 15-24, 95-96, 111.

(16) WODON L., *Mémoire sur la réforme administrative*. Brussels, roneo, 1915, 42 pp., pp. 4-5 ; 17-18.

(17) DUCPETIAUX E., *Mission de l'Etat, ses règles, ses limites*. Bruxelles, Muquardt, 1871, 183 pp., pp. 116, 184.

(18) LUYCKX Th., *Politieke geschiedenis van België, van 1789 tot heden*. Brussel-Amsterdam, Elsevier, 1964, 559 pp., p. 184.

At the one hand the minister hired his cabinet-people amongst political friends or « clientele », who expected promotion or nomination as a public servant after accomplished mission in the cabinet. At the other hand political « families » tended to politise public service, since « Pour arriver, il faut donc appartenir à un parti » (to succeed, one has to be committed to a party) as Pirenne stated in his « La Belgique et la guerre mondiale ».

It seemed to be very natural indeed then, that parties in power exploit it and appoint only political friends as public servants (19).

On the whole there was an identification at that time of civil servants with the ruling elite of that moment (20).

The selfregulating mechanism of those practices between alternating homogenous Liberal or Catholic governments was not to go too far, because of danger for possible future revenge of the other party.

Although politised, the civil service was not allowed to involve in electoral struggle as such.

When socialist (Belgian Workers Party) ministers after World War I toke governmental responsabilities they discovered themselves at the head of bureaucracies, somewhat in the same condition as Lipset identified in his research on the relationship between a socialist government and a conservative administration in Saskatchewan (21).

Patronage of Catholic and Liberal former governments influenced the shape of civil service. As a reflex one had to rely upon his cabinet.

At the same time there was an attempt in 1918 to neutralise and give objectivity to the cabinet function, creating the governmental advisers with each ministers. They were specialists and mostly university professors.

Their existence passed fast away for financial reasons. There was also the argument that the minister perfectly could hire any consultant he wanted and that hence there was no need for institutionalised advisers.

Another reason to rely upon the cabinets is the fact that after the war administration was desorganised and could not easily deal with reconstruction. Still then there was no uniform rule for the organisation of cabinets and to regulate the competences of the cabinet.

---

(19) HÖJER C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, Almqvist and Wiksells, 1946, 373 pp., p. 56.

(20) MOLITOR A., L'administration dans la société belge, in GREGOIRE M. (edit.), *Aspects de la société belge*. Bruxelles, Librairie Encyclopédique, 1958, 327 pp., p. 122.

(21) LIPSET S.M., *Agrarian socialism*. Berkeley-L.A., University of California Press, 1967, 315 pp., pp. 255-275.

All facilities are made to civil servants, to spend some years in ministerial cabinets, since they keep their promotion rights and can go back to their former administrative function, with a departure-premium.

In 1936 for the first time a limitation of cabinet-members is decided by the ministers themselves : 4 persons of the management level per minister.

The Camu-report at least decided a reform program for the civil service (22) based on pre-entry-examinations a uniform personnel-statute, promotion based on merit-system, a classification and the limitation of the number of positions.

There remained only one breach : the minister is free to make his final choice for promotion amongst the ten best classified civil servants on the merit-rating sheed.

Also in 1939 general rules came out with regard to cabinets.

The cabinet was recognised as a personal instrument of the minister. As a private council of the minister for governmental affairs it should not interfere with administrative matters. Their members should have managerial capacities and they always should respect the formal administrative communication lines in their relations with public bureaucracies.

They have to examine and study the matters of importance to the minister and manage its secretariat. They prepare a press-review for him. They submit to the minister the dossiers coming from administration.

Except if the Governmental Cabinet decides otherwise, the ministerial cabinet is limited to 4 persons of the managerial level. There is however no limitation of administrative personnel. If the member of the ministerial cabinet is a public servant he is temporary not allowed to perform his duties in his service, but can come back in his former position and still keep his normal rights for promotion. In many cases however he will be nominated into higher semi-public offices after having performed his cabinet function.

Since World War I the absolute cabinet-index (23) rises up to 1,000 with a peak of 1,114 in 1939. The mean of the number of members per cabinet amounts 5, as compared to 1.16 in 1856. The total number of cabinet-members in higher since the increase of the number of ministers. Since 1870 every minister, without exception, got his cabinet. In this period between the two wars only 60.25 % of

---

(22) See DEPRE R., in this issue.

(23) Reference year : total number of cabinet-members in 1856 is reference-number 100.

cabinet members were public servants as compared to the 89 % of the previous period. One could formulate the following hypothesis that the more the ministerial function politises and is party-oriented, the more the political character of the ministerial cabinet is stressed and the more outsiders are brought in.

It would however be too fast concluding that those outsiders are exclusively political personnel.

This period between two wars is indeed also characterised by economic crises. There was an urgent need for university graduated specialists to elaborate a sound economic policy. In this period was also born the idea of the application of economic planning at the State level.

These specialists were not available in the public service and the only emergency solution was to inject them in the proces through the cabinets. Many of them got key positions after World War II in the public service or became political leaders. Besides their professional specialisation they all kept their political engagement.

In this « entre deux-guerres » period a real need for rationalising the proliferation of the administrative machinery was felt. The more the public service could not deal with its new tasks because of lacking adequate university-graduated specialists, needed for the reconstruction and the turning of the tide of economic crises (24).

Most of these tasks were handled by consultative commissions and the ministerial cabinets. They were obliged to interfere with pure administrative affairs in order to get their managerial job done and reach their objectives.

At the same moment there is a tendency to limit the influence of the ministerial cabinet by creating research-units within bureaucracy and to make a clear distinction and stress incompatibility between mere administrative execution of laws and rules and the policy oriented action as it is performed by the ministerial cabinet.

The opinion was at that time that for the first set of tasks, recruitment should be on a merit basis, for the latter the minister should be completely free to choose people as temporal employed as he is, to get this political-oriented task done (25).

Besides policy-making the political task of the cabinet is still widening however, since the growing need for *bargaining* at the top in coalition

---

(24) See also CRABBE V., Cabinets ministériels et organisation administrative, in *Revue de l'Institut de Sociologie,* 33e année, 1960 (3), pp. 532-555, p. 534.

(25) GERARD M.L., CATTOIR F., HENIN Z., *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat.* Bruxelles, Edit. du Comité Central Industriel de Belgique, 1935, 279 pp. p. 42.

governments which happened to get frequent after the war. The cabinet got to prepare and discuss those negotiations on behalf of the minister.

Cabinet members are getting at the same time so specific, that there are some of them becoming « professional » cabinet-members, since they stay over with new ministers, generally if they belong to the same party.

It is quite clear that in this order of thinking the ministerial cabinet is driven back to its outspoken political function, conform to the separation of powers philosophy.

In the same frame of reference the reform program in the late thirties is an attempt to rationalise personnel policy and eliminate completely patronage out of public bureaucracy. This happened at the very moment when new elites were penetrating it, through the old patronage-mechanisms of course.

Also ministerial cabinets are regulated in order to avoid their evolution towards overcovering administrations and they are compelled to their essential political role. But the fact that the minister is deciding what has to be considered as a matter of political importance, opens the whole set of administrative actions to the cabinet again.

There still is another function of the cabinet arising at this time. Power lies in fact with parties and agreements are made directly between them to get together into a coalition government. Crises only generate if they do not agree any more and Parliament is limited to its role as a forum (26).

Ministers are controlled by their own parties and some cabinet-members, especially those « professionals » do have this role of checking their minister on behalf of their party and to *control* whether the agreed compromise is observed. In fact, after the second world war the reform program did not give the expected results. Too many vacant positions had to be filled up after the war. Fast provisional recruitments were made without the prescribed procedures. Political influence played in that case and these nominations were regularised later on. Those provisional recruitments becoming permanent, are still common. For high positions there was also a breach left with the possibility to recruit highly competent people from outside, if those competences did not exist within the service. This type of recruitment also was made without following the prescribed examination-system. Together with delusion of merit-rating and the minister still deciding which one of the best clas-

(26) PERIN F., *op. cit.*, pp. 28-31.

sified public servants is to be promoted, doors for politisation of bureaucracy were kept open (27).

As a reflex, also the limitation of the ministerial cabinet went out of control. Refering again to 1856 (index 100), index 1,000 was attained in 1937 but 3,857 in 1968 and in 1968 also a mean of 9 persons of official cabinet-members per cabinet was reached. The proportion of civil servants in the cabinets went down to 54 % in 1961.

The formal limitation of managerial cabinet-members is brought to 5 persons, but the prime-minister can decide otherwise. It is worthwile to remember that also hidden collaborators participate in cabinet activities.

Refering to some comparisons (28) between 1968 and 1885 (index 100), population-index was 163, index of public servants : 419, index of number of ministers : 428, index of executive level cabinet-members : 1,421, but the index of the mean per cabinet : 332, which means that according to the increase of ministers, the increase of cabinet-members is lower than the growth of civil servants. In this last case however lower levels are included, comparable top level figures not being available.

And again dysfunctions of ministerial cabinets are denounced by the civil servants (29) :

— cabinets usurping administrative tasks ;
— hiding the minister away from his services and creating distrust between those two ;
— breaking down unity of command and jurisdiction ;
— pressuring public servants ;
— favoring concentration of power ;
— frustrating and dismotivating civil servants coupled with decrease of productivity.

On the one hand some advocate abolition of the cabinets reintegrating the political function in a polivalent neutral bureaucracy and to

---

(27) With regard to politization of Belgian administration, see : MOULIN L., La politisation de l'administration, in *Revue générale,* jan. 1970, pp. 1-16. BERNARD S. *et al.,* La politisation de l'Administration, in *Res Publica,* vol. XIII, 1971 (2), pp. 161-242 ; VAN HASSEL H., *op. cit. ;* NORRENBERG D., La politisation de l'Administration, in *Socialisme,* 1972 (112), pp. 349-354.

(28) SENELLE R. *et al., Politieke, economische en sociale structuur van België, Teksten en Dokumenten.* Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1970, 258 pp., p. 13, for the population and civil servants indices. See also DEPRE R., in this issue.

(29) PLISSART E. *et al.,* Cabinets ministériels et efficacité des Services Publics, in *Service Public,* 1965 (5), pp. 2-11.

give up and despise the spoils of the cabinet as a drug against politised bureaucracy (30).

The other opinion is that the public service is politised, that a minister wishing to have his own-policy worked out, has to have a staff to help him imposing it upon the administration. Workers as a social class are underrepresented in the public service anyway. The possibility of being neutral in political and in administrative matter is denied. Finally the cabinet enables the minister to get people involved who are not taken by routine and inertia (31).

There are also some latent functions of the cabinet :

— bringing new value patterns into the decision making proces ;
— bringing in new technologies and experts into the proces ;
— controlling of the minister by his party pressure groups and political clubs representative for the cleavages ;
— a training devise for young coming politicians ;
— a waiting shunt for unlucky politicians ploughed in the elections ;
— hidden financing of party-bureaucrats ;
— getting openings toward public bureaucracy through public servants who are cabinet-members.

5. Out of all this, following temptative conclusions can be drawn. They will be examined more closely in a forthcoming publication.

There is in the first place a relationship between the growth of ministerial cabinets and the specific evolution of the political system in Belgium and the growing role of the state in socio-economic life. It is a response mechanism to fast changing needs. There is a relationship between cabinet development and the shifting of power toward political parties and groups and hence ministers as representatives or agents of those.

There also is a relationship between the shaping of ministerial cabinets and the specific characteristics of the administrations they are working with, the degree to which these administrations develop their own bureaucratic or technical values or the degree to which they are politised.

The ultimate function of the Belgian ministerial cabinet is to integrate the political and administrative rationality in a flexible, changing policy-making body composed of politically engaged experts.

---

(30) SNOY J.Ch., Faut-il des cabinets ministériels, in *La Revue Générale Belge*, 1962 (10), pp. 1-14.

(31) X., Moeten de ministeriële kabinetten worden afgeschaft, in *Socialistische Standpunten*, 1962, pp. 369-372.

*

The political struggle for power in and for the main Belgian towns during the period 1830-1848

by E. WITTE,

Dr. Hist. ; senior assistant at the State University, Ghent.

*

In the field of Belgian economic and social history, one can point out examples of serious attempts, made to extract the science of history from its present subordinate state through scientification and closer interdisciplinary collaboration with other human sciences. Until now, the description of Belgian political history lagged behind this development. Most political historical studies ignore the attainments of political science.

Yet in the development of the discipline of history, no single barrier stands in the way of the interdisciplinary course. On the contrary, there is no reason why the description of political history should remain doomed by paying attention only to the particular and the unique, without any regard for its recurrence in human political behaviour.

In the study "Political struggle for power in and for the main Belgian towns, 1830-1848" (1), we have tried to illustrate that the political events, which took place in Belgium in the 19th century, can be described and explained from a general aspect which begins from the principle that the phenomenon of power is central in politics, not as an end in itself but as means through which political movements could achieve specific aims. Attempts have been made to demonstrate that Belgian political history offers the possibility to test forms and theories regarding the struggle for power by means of conrete factual material and in this way, is thus able to provide a certain contribution towards political science.

(1) Els WITTE, *Politieke machtsstrijd in en om de voornaamste Belgische steden, 1830-1848*, Brussels, 1973, 2 volumes, 491 pp. and 116 pp., Pro Civitate, Historical Editions, series in-8°, no. 37.

This is a starting-point which stamps the different aspects of this work. First of all, it has determined the choice of an observed period. We selected precisely that period of Belgian history which was especially interesting because of its political structural changes.

The period of 18 years, from August 1830 to August-September 1848, is indeed extremely interesting from that standpoint. One regime was overthrown and another took its place. One party, namely the Catholic Party, completely dominated the political scene during the first years until the 1840's brought a total reversal of the situation, to the advantage of the anti-clerical opposition. This turnabout went hand in hand with a growth of the minority radical-socialist movement, an advance which subsided completely within a few months, so much so that in August 1848 the radical party had completely disappeared from the political scene. Accordingly this was a fertile period of political events. In our study of these years three fundamental questions emerge, namely : 1° the dispute between the revolutionaries and the counter-revolutionaries; 2° the dispute between the clericals and the anti-clericals; 3° the dispute between the social-radicals and the social-conservatives. How and why did the change of power in 1830 come about ? In what way did the Belgian revolutionaries consolidate their power and what precisely was the process which brought the downfall of the counter-revolutionaries ? These questions arose in connection with the first dispute. In the second, more important questions need to be resolved : seventeen years were all the anti-clerical party, initially totally insignificant in political affairs, needed to assert itself as the majority party. How must we analyse and explain this accession to power ? Finally, the third dispute lead us to investigate the significance of the subsequent decline : how did a totally minor radical movement ,which attained within a few years the magnitude of a formidable structure at the heart of the anti-clerical party, subsequently fall into decline ?

The object of our study is not the Belgian state but rather the towns. Why ? Because from certain angles politics at town level opens up more interesting prospects than politics on a national scale. The influence of the rural areas noticeably check political evolution in the country as a whole. New elements often emerge in the towns or urban agglomerations and develop much more easily there. The spread of new ideas and the organisation of a movement are more easily accomplished there than in rural areas where more firmly entrenched conservative tendencies often constitue a handicap to any progressive action .Thus politics at town level often assume more determined forms, the processes whereby classes, factions and indeed parties are formed develop more rapidly

and reveal themselves more clearly there. This is why the town as an area of study provides extremely interesting clues when we wish to study such reversals. In addition, the study of political evolution at town level enables us to formulate theories and to make comparisons between town and state.

Bearing this principle in mind, it went without saying that we could not limit our study to just a few towns. If we wished to investigate more or less general theories, we had to increase our examples. The 20 most important towns at the time, namely those numbering more than 12,000 inhabitants, have been selected as the object of study.

What are the results of this investigation ?

The analysis of the processes which brought a change in power ,following the revolution of 1830, allowed the examination of the hypothesis according to which a seizure of power by revolutionaries is a function of the seeds of dissolution contained in the system in operation before the revolution. In other words, the accession of revolutionaries to power depends on the one hand on the degree of erosion of power (on the spot) and on the other hand, on the presence of rebel forces outside the power machine. The process was completely different in the case of towns where the authorities demonstrated proof of loyalty towards the government and where hardly any really organized opposition force existed, or, on the contrary, in the case of towns where the instrument of government was shaken and where well-organized revolutionary forces were ready to seize power. In this last case the seizure of power proper was preceded by a well-conducted preparatory stage during which the revolutionary leaders succeeded in penetrating the existing institutions of power. At this stage they had no great difficulty in undermining more effectively the powers that be : the local authorities were forced to commit acts of rebellion and the extent of their power was gradually reduced to nothing.

Consequently it is not surprising that these towns should spontaneously recognize the Provisional Government as soon as the change of power at national level was effected. Things were completely different in the towns in which the established set-up had escaped revolutionary action and had remained intact. In these towns, the preparatory stage did not materialize and no concession whatsoever was made to forces of revolution. On the contrary, the old authority tried to maintain itself until the last minute and far from being spontaneous, its adhesion to the government only came about much later, after severe external pressure. To sum up, the processes of acquiring power were essentially a

function of the extent of the breakdown of the municipal system under revolutionary action.

As far as the second problem is concerned, that is the consolidation of revolutionary power, we have concluded that it was, in reality, a long and difficult process. Quite difficult, since in 1831 it was barely complete in 4 of 20 towns. On the other hand, the counter-revolutionaries, i.e. those who were against the independance and in favour of the Dutch Orange dynasty, were keeping a majority position in 55 % of the cases and reinforced it appreciably during the 1830's.

This slowish development is partially explained by the bourgeois and semi-democratic caracter of the revolution : indeed, in order to strengthen their power the revolutionaries had to contest elections in which only the property-qualified bourgeoisie took part. This necessity deprived them of the support of their main followers, the socially inferior classes, and they had to seek support principally from the urban bourgeoisie, the section of the population which formed most of the personnel of the Orangist opposition. And if we add that the make-up of this counter-revolutionary opposition was quite well organized — it created electoral associations, took part in electoral coalitions when this proved opportune and could call upon various ingenious tactics — we can then understand why the consolidation of revolutionary power took so long and was so difficult.

However, the revolutionaries finished by establishing their power. The eviction of the counter-revolutionary Orangists in 1838 after the signing of the 24 Articles through which independance became an irreversible fact, played a large part in this.

But this is not the only reason which led to the fall of the Orangists. The process which ended in their being expelled also allows us to investigate certain general hypotheses. Thus, it was clearly proved that any internal division makes for an overthrow of power : the fate of Orangism was sealed from the day when in a particular town the partisans of an abstentionist policy and a group of activists opposed each other. On the other hand we have also been able to examine the argument according to which a coalition between two partners of unequal strength develops towards a merger which clearly benefits the stronger party : as their forces gradually dwindled, the anti-clerical Orangists were absorbed by the much more powerful anti-clerical revolutionary party, a process completed by the beginning of the 1840's.

The study of the second dispute, between clericals and anti-clerical liberals, offered equally interesting prospects from the political point of view. Our object was, as we have said, to see how the process of accession to power develops. This phenomenon assumed spectacular pro-

portions, for in the 17 years, the anti-clericals, with only a negligeable minority at their disposal in the beginning, established an important party, holding an absolute majority in three quarters of the towns studied. An analysis of this accession-to-power process enables us to examine in a convincing manner the frustration-agression theory according to which a constitution of power only appears in circumstances of conflict. A certain group of persons feels itself at a disadvantage within the existing structures and the consensus of opinion towards the established system deteriorates more and more until the appearance of an open conflict. At the heart of this group there emerge forces which seek to practice an organized opposition. During this process the appearance of leaders plays a determining rôle. This organized opposition involves conflicts and finally the struggle for power is enacted until the eviction of the opponents. The fact that in a parliamentary democracy this political struggle takes place essentially at election and campaign time, which are so many determining stages in any constitution of power, is well in line with this theory. Indeed, we can distinguish during the period under study, a dominant class and a group for whom this domination was vexations. Thanks to the revolution, the clericals had gained power and had succeeded in keeping the anti-clerics in the background. With the co-operation of the church as a party machine, with the help of the King and of a favourable electoral law they succeeded in holding the reins of government during the whole of this period.

At town-level the same initial situation is to be found : in the towns where the change of regime took place after 1830, the catholics found themselves in a majority in the municipal council immediately after the revolution; on the other hand where the change in regime was progressive, the extension of their strength coincided with the dismantling of the counter-revolutionary forces. In other words, during the period followed 1830, the liberals were entirely in a minority. This supremacy of the clericals obviously severely hampered the anti-clerics in achieving their objectives. Moreover there is no lack of proof that the clericals exercised power with considerable vigour. Numerous political facts likewise demonstrate that they hardly showed any tactical moderation and thus exacerbated the anti-clericals' feeling of frustration. The undisguised attack on the liberal commune administration by means of the bias of the communal "reactionary" laws of 1842 is a typical example.

But the second premise also seems to have been proved : having acquired the conviction that they were being relegated to the second rank, the anti-clericals began to organize themselves. A party machine, functioning in a well-ordered way was successfully established from 1838 onwards. Its organisation was done astonishingly quickly. Transforming

a political movement without any organization into a modern and permanent party, within the space of 10 years or so was a considerable task, at a time when there was a general growth in the size of parties. The explanation of this phenomenon must be sought from two sides at once. Firstly, the presence of leaders possessing organizing skills who were not afraid of joining battle. And in this context mention must be made of the exceptional rôle played by Verhaegen. This man embodied all the talents of the dynamic leader and became a model for all the leaders of the party, who in the course of the 1830's and 40's were able to shake the inertia of the liberal electorate and herd the liberal forces in their towns into a local party.

In the second place, this phenomenon is explained by the presence of an already existing organization which served as the foundation of the anti-clerical party machine, namely Freemasonry. Without fear of exaggeration, we can claim that the organization of the liberal party would not have been what it was in 1847 without action from the Lodges and it is more than probable that it would not at that moment have developed beyond the initial stage. The conclusions we have been able to draw leave no doubt on this score : the towns in which masonic Lodges existed were clearly better organized — they had the fist electoral comittees and the first electoral associations and it was in these towns that the first local branches of the party were created.

This was in fact a perfectly normal development since, thanks to the external action of their members, the Lodges were at the basis of these forms of organization. It is thus logical that we have been able to discern, in the towns where no Lodges existed, quite a lag which was only made up in 1846 following the Liberal Congress. However, even in these towns, such an evolution can only be explained by the influence of Freemasony. Here also the Masons indirectly laid the foundations of the local parties ; among others the impulse given on several occasions by the "Alliance", founded by the Lodges of Brussels. To sum up, thanks to the assumption of a political aspect by the Freemasons, the Liberal Party was able to rely on a already existing organization and to establish within a relatively short time the party machine.

This analysis has also strikingly demonstrated that the organizing capacity of a political movement was well and truly the indispensable condition for the establishing of power. Succeeding elections proved this : when the anti-clericals were busy organizing themselves the result was a certain victory ; but in a town where they failed to get organized, success at the polls eluded them automatically. The final result of 1847 was convincing : in all towns

where gains were recorded there was an organized liberal party, whereas the three towns not yet at this stage maintained the status quo.

The fact that the Catholics had to give way on the question of organization clearly proves that the liberal organizations were perfectly adapted to the urban electorate. Strictly speaking there was no fundamental difference between the two organizations; similarly among the anti-clericals there was inevitably a concentration of power into the hands of small independent groups, powerful leaders who imposed their will on the electors and relegated them to a passive rôle. But their method of procedure was much better adapted to the mentality of the townspeople than the clericals' method. The catholic leaders employed methods which caused the electors to feel only too clearly that they were regarded as still under tutelage. Religious pressures and episcopal authority held a grip on the catholic electors in the rural areas but had much less influence over the more independent town dwellers. Moreover, the liberals were always fully conscious of this. That is why, when their party was formed, they adopted a democratic façade and gave the elector the impression that he had a say in things. Taking all these factors into consideration, it is not surprising that the political constellation suffered a complete upset during these few years.

The third and last dispute finally brought us face to face with a totally specific process of the establishment of power : indeed a minority political group with a precisely defined programme succesfully seized power from within the heart of a much more powerful party which was still in its infancy. There was on the one hand a very small group of radicals, who, dissatisfied with the existing regime in which different categories of citizens were discriminated against, wished to see a more democratic and social conception of society recognized. Conscious of the fact that they were in an inferior position and could not enlarge their party sufficiently, they sought to ally themselves to a much more important political body : the anti-clericals. On the other hand there was the fast-rising liberal party whose members paraded social-conservative opinions but which, still in its infancy, consented to an alliance with anti-clericals of diverging ideas. Anti-clericalism was the only common denominator in these two political bodies, who elsewhere were in opposition on social questions.

How can this radicals'accession to power be explained ? Their strategy was based on three principles : first the need to get organized felt by an up-and-coming political movement. Indeed the anti-clericals urgently needed experienced organizers and were fully aware of the rôle played by the fighting wing in a party in the making. The radicals were able to satisfy these two needs : they thus made their leaders available

to the anti-clericals and provided the indispensable militants. Thereby did they become quite quickly an essential nucleus at the heart of the liberal party. A minority within a group is in a position, however, to influence the group as a whole and even able to dominate it if willing to exert itself. Therein lies the second principle which guided the radicals in strengthening their power. They set about quickly becoming an indispensable nucleus, capable of imposing its point of view. By recruiting their followers from among the activists and by forming a powerful wing within the party, the radicals succeeded in hoisting themselves to its higher reaches and thus directly participating in decision-making. Finally, they became aware of the fact that there was no great danger in allowing a latent conflict to develop into an open one when the opponent was in an inferior position. In three towns, a group of conservative liberals, aware of which turn events were taking, decided to break the coalition. This break did not prove a serious disadvantage to the radicals for they were able to continue their work by relying on what had been achieved during the years before. As an autonomous body they thus continued to extend their power.

But a part whose internal cohesion was not great and which could not count upon a large following was in the precarious situation whereby the so skilfully erected edifice was to collapse at the first push, however slight. The revolutionary events of February 1848 gave the "coup de grâce" to the radical party. The extremely skilful tactical attitude of the conservative-liberal government at this time of crisis, and the coalition concluded between the clericals and the anti-clericals were fatal blows to the radicals. The position of strength they had managed to attain proved to be short lasting. Moreover, how could it be otherwise since the basic conditions necessary to any accession to power had disappeared ?

There lie the main outlines of the results of the verification of hypotheses about the processes of acquisition of power. The collected materials also enabled us to provide concrete picture of other theses. A first thesis could be formulated as follows : a democracy, based on the principle of elected representation, is not able to act without party organisation, not even when this régime is still in its initial phase.

We definitely do not wish to assert that this study has proved that already in the period 1830-1848, organized and mature parties existed nationnally. But what we wish to stress is that, those who could describe the period 1830-1846 as a partyless period are wrong and that, on the contrary, as soon as the régime began to function and elections took place, the local formation of parties commenced. Of course, it was

still a period of party-growth and one did not speak about institutionalization; but that did not alter the fact that these first organisations already showed a similarity with real, modern party formations in essential points.

By way of illustration, let us look closely at the different aspects of all those parties : revolutionary, Orangist, clerical and anti-clerical electoral organisations. How do they appear ? All these organisations accomplished those tasks, which face any political party. At that time they were the promoters and the channels of political action, because, first of all, they were engaged in recruiting candidates by means of polls. It is of less importance that these preparatory meetings had not always a broad basis — participation in the modern poll is not always important. Of importance was the fact that these committees and associations were actively involved in listing. A second task, accomplished by the organisations and through which they may be entitled party formations, is that they channelled the votes of the electors in the direction of their candidates. This took place not only by the introduction of influential militants acting as agents in the campaigns, but also by the organizational use of the party press. The very close financial and personal ties existing between editors and party formations, surely justifies the use of the word "party press". We do not wish to assert however that all newspapers, published during the period 1830-1848, were tied to parties. What we wish to stress is that each political organisation already had at its disposal one or more organs of the press. Beyond dispute, these party papers played their designed rôle during propaganda campaigns. Though this propaganda underwent an important evolution during the period of party growth, the sober-minded and the rather calm campaigns of the initial years had to yield to sterner measures and focused on personal struggle in the years 1945-1947. Yet, one aspect remained still the same : the main purpose of the party organs was to bring the will of the electors into line with that of the party leaders.

In addition, all political organisations sprang from the disciplinary principle and this is a third characteristic trait of the real party organisations. The efforts of the leaders all pointed in the same direction : preservation of a certain discipline among the electoral body and among the mandataris. No matter whether one looked at the work of the Orangeman Metdepenningen in Ghent, or bishop Van Bommel in Liège, Verhaegen and the radical Jottrand in Brussels, or Felix Bethune in Courtrai, they were all working for the subordination of their followers. They usually succeeded in their attempt. In a word, although in the matter of structure, these first political organisations still presented some specific variations from modern parties, nevertheless it can be said without

doubt that they operated in a similar way. Thus, nothing prevents our postulating that the formation of political parties is closely linked to and even results from the spreading of a parliamentary democracy.

Let us for a while dwell on the phenomenon "party formation", because the collected factual material had also something to say about this. It showed that the presence of existing organisations upon which party formation could still build, was of the utmost importance for the construction of a party machinery. In other words, nowhere have we found evidence that the grouping of some leading citizens in a committee was sufficient to lead to a party formation. Hence we found Duverger's thesis on the same subject invalid (2). Always and everywhere, we found that already existing organisations were the bases. This was not only in view of the patriotic electoral associations of 1830 which went straight back to the revolutionary organizations which achieved the delegation of power, but also the phenomenon was very acute where freemansonry and church were concerned. Right from the beginning, the clerical party could rely on the bureaucratized institution of the Church, with its hierarchy, its discipline and its leaders, in casu the bishops and deans, who provided the party with an immense organizational lead over their opponents. But the quick organising success of the anti-clericals was only possible because of the political orientation of the Belgian Freemansonry. Is not the foundation of new lodges with the purpose of starting party formations, prime evidence that party formation was quasi impossible without the presence of an existing organisation ?

Indeed the part played by the lodges of Ghent in the Orangist movement, does not deviate from this pattern. Neither can we overlook the rôle of public institutions, as pillars of party formation during the period in which the spoil system was rampant. We found how ministers and functionaries were made use of to the prosperity of the catholic party formation But even when these different associations and institutions, for one reason or another, were not able to exert influence — a phenomenon which seldom if ever happened — even then there were other associations which, more or less, took on the function of party formers, no matter whether it was a debating club or one or the other associations.

In short, everywhere an existing association backed the party formation, not that these associations could always be indentified 100 % with the party, but the germs of the political organisations have to be sought in them, because the impulse originated with them. In other words, the

---

(2) M. DUVERGER. *Les partis politiques*. Paris, 1954, p. 2 et ss.

facts provide evidence of the thesis that the presence and action of an existing association were the conditions of a successful party formation.

Finally, Michels' theory is the last one, for which the facts produced verification material. The validity of his universally accepted "iron law of organisation" has been verified in accordance with data from this period of party growth and of a half-grown parliamentary régime. Let us call to mind his "law" : "democracy means influence of the masses ; the influence of the masses implies organisation; organisation necessitates leadership ; leadership implies subordination, and the subordination of the masses to group leaders is called oligarchy" (3). Even when the concept "masses" used by Michels, does not mean the same in the period which we studied — (ours only concerned a limited group of electors qualified by their property assessment and not the electorate based on general sufrage) — nevertheless it may be asserted that the same tendency can be perceived. We too constantly experienced, that political leaders, by means of their organizing activities, became indispensible to their political co-religionists. By this means they captured the party seat which they consolidated through skilful meeting techniques, the art of manipulation and a demagogic oratorical talent. After a while they could rule subordinates like real dictators. It is not dificult to find examples. The image of the Orangist Metdepenningen in Ghent was very representative. His obtrusiveness and that of his close collaborators in the lodges and in the electorate of Ghent were evidence of Michels' thesis.

But the catholic camp also gave numerous examples. We shall only mention some of the most spectacular : it is noticeable how the Van Bommel-committee at Liège disguised a sheer authoritarian action behind the façade of "democratic" meetings. The catholic top-group "Association secrète" (secret Association) of Brussels was similarly zealous.

The same features are also to be seen in the small group of Liberals of Delfosse and Frère-Orban from Liège. Manipulation of the electoral law for example, proved that the small group of leaders were out for sole power in the 1830's. This phenomenon was to become more distinct during the 1840's. Otherwise, how could the growth of the radical minority in the bosom of the anti-clerical party be interpreted, unless in the light of this same principle ? Just think, for example, about the process of acquiring power displayed by radical freemansons within the lodges "Les Philadelphes" of Verviers.

---

(3) R. MICHELS, *Democratie en organisatie.* Een klassieke theorie, ingeleid door J.A.A. Van Doorn (*Democracy and organisation.* A classical theory, with preface by J.A.A. Van Doorn). Rotterdam, 1969, p. 17.

Let us close this series of proofs with the most convincing one : the politicizing action of Verhaegen in the Belgian Freemansonry. He too made himself indispensable in this association, succeeded in reaching the top, surrounded himself with members who supported him. Thus reaching a majority, he indoctrinated the members, thanks to his oratorical talent, and after a few years so consolidated his position of power in the lodges, that he could realize his plans. The freemasons submitted to the will of Verhaegen and his partners. In short, there is no doubt that Michels' theory also applied to the Belgian party organisations during the period 1830-1848.

Besides these problems of organisation and power, it was also the purpose of this study to distil some hypotheses concerning the relation of town and country. What were our conclusions ? It has been confirmed that town politics provided interesting study material. From the facts its was deduced that new political movements developed via the towns. In other words, political configuration of the town was ahead of the rural one. Does it need to be stressed that this was clear in the instance of anti-clericalism during this period ? The words of the liberal leader Devaux are self-evident : "Si les 20 principales villes sont animées du même esprit, vous aurez beau faire, cet esprit finira par envahir le gouvernement' (4) ; not without truth, he predicted that in 1842. And the rise of radicalism also confirms the thesis : where the movement did not find an echo in the national representation, it became evident in the towns. With the help of material dealing with the advance of other new political movements, it is necessary, of course, to examine if this thesis generally is valid. This does not prevent us from seeking an explanation of this phenomenon which emerged in a striking manner during the period we studied. Have we not seen that political organisation was a necessary precondition for reaching political power ? And where could the power of organisation reach complete development, unless in the densely populated town agglomeration ? Hence, it is normal that towns are ahead of the contryside. And because the national political configuration is made of both components (town and countryside), the town's influence can be weakened by the vote of the rural electorate. This is a brake which is absent in mere town politics : new tendencies can have a free run and hence it is possible that political configuration of the town is ahead of the national one. This situation has, of course, direct results in the matter of the exercise of power. On the level of local management, objectives will be reached, which are not possible on a national level. Just think of the

(4) If the same spirit breathes through the 20 main towns, whatever is done, this spirit will finally obtrude on the government.

educational statemanship which was conducted by the anti-clerical councils during our period. The towns already knew the struggle for schools.

Secondly, this situation also means that a new political party, which is still isolated from the power of state, yet already in a position of authority at town level, will want to use this power on a national level. The town councils, which it dominated, will be absorbed and used as pressure groups. The period which we studied has provided adequate verification material for this. The mass actions of petition — those pro or contra the separation with the Netherlands, as well as those of the liberal councils against the policy of catholic governments — could all be considered in the light of that principle. The individual actions of the towns were also proofs. Whether we were examining the conflict between liberals and catholics in Ghent, Liège, Brussels or Louvain, during that period, the same pattern always arose. Pressure was brought to bear on the catholic government. That such tactics very often gained positive results, has been proved by the dénouement of those crises. Some mass petitionary actions seemed not at all ineffective.

To sum up, it seems to be proved in a certain way, that in this phenomenon — such as is the case of other political phenomenona which we have tried to explain — there is enough material to demonstrate that it is worthwhile to use the political history of Belgium in the 19th century, as verification material for these hypotheses.

La Belgique démographique et politique en chiffres

par M. BOEYNAEMS,

Professeur à l'Ecole Royale Militaire.

*

I. Le territoire.

	Superficie (km²)	Nombre d'habitants au km² (1971)
Flandre	13.510,55	403
Wallonie	16.842,51	188
Bruxelles-capitale	161,79	6.643
Le Royaume	30.514,85	318
Canada	9.976.139	2

Développement des frontières.*

Frontière maritime : Mer du Nord, à l'ouest	65,5 km
Frontière hollandaise (346 km au nord et 103,5 km à l'est)	449,5 km
Frontière allemande, à l'est	161,5 km
Frontière luxembourgeoise grand-ducale, à l'est	148,0 km
Frontière française, au sud et à l'ouest	620,0 km
Total :	1.444,5 km

* Source : Institut géographique militaire.

Divisions politiques et administratives :

— 1 Royaume.
— 2 communautés culturelles néerlandaise et française (1).
— 3 régions.
— 9 provinces.
— 44 arrondissements administratifs.
— 214 cantons électoraux.
— 2359 communes.

(1) La communauté allemande est prévue par la Constitution revisée mais elle attend la loi qui doit déterminer la composition et la compétence de son Conseil. Cf *Annales de droit,* tome XXXII, Louvain, 1972, pp. 119, 120 et 133.

Remarques :

1° Il y a sept grandes agglomérations :

Anvers (14 communes)	672.703 habitants en 1971
Bruges (8 communes)	118.023 habitants en 1971
Bruxelles (19 communes) . . .	1.074.726 habitants en 1971
Charleroi (13 communes)	213.747 habitants en 1971
Gand (6 communes)	224.728 habitants en 1971
La Louvière (16 communes) . . .	113.259 habitants en 1971
Liège (27 communes)	440.447 habitants en 1971

2° Pour Bruxelles, capitale du Royaume, on a déjà créé un Conseil d'agglomération avec un statut linguistique spécial.

3° Autour de Bruxelles ont été créées cinq fédérations de communes flamandes.

II. La population.

La population totale pour le Royaume et par région linguistique en 1971.*

	1970 (lors du recensement général 31 décembre)	1971 (estimation)
Régime de langue néerlandaise	5.416.583	5.451.329
— par 100 habitants	56,13	56,23
Régime de langue française	3.097.253	3.106.939
— par 100 habitants	32,09	32,05
Régime de langue allemande	61.972	62.385
— par 100 habitants	0,64	0,64
Bruxelles capitale	1.075.136	1.074.726
— par 100 habitants	11,14	11,08
Le Royaume	9.650.944	9.695.379
Canada	(1966 lors du recensement) 20.014.880	(en 1970) 21.406.000

* Source : Institut National de Statistique.

Population selon la nationalité en 1971.

	BELGES		ETRANGERS	
	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%
Flandre	5.268.160	58,88	183.169	24,47
Wallonie	2.784.026	31,12	385.298	51,47
Bruxelles-capitale	894.601	10,00	180.125	24,06
Total	8.946.787	100,00	748.592*	100,00

* Les étrangers n'ont pas de droits politiques, mais bien des droits syndicaux.

Etrangers répartis d'après le pays de nationalité, lors du recensement général de 1961.

Allemagne	14.951
Autriche et Hongrie	8.334
Bulgarie	319
Danemark	442
Espagne	15.787
France	61.438
Grèce	9.797
Italie	200.086
Luxembourg	6.850
Pays-Bas	50.175
Pologne	32.009
Portugal	933
Roumanie	669
Royaume-Uni et Irlande	10.234
Suède et Norvège	1.440
Suisse	3.736
Tchécoslovaquie	2.659
URSS	5.659
Yougoslavie	4.774
Autres pays d'Europe	1.125
Pays d'Afrique	4.303
Etats-Unis d'Amérique	3.458
Autres pays d'Amérique	2.503
Pays d'Asie	2.617
Pays d'Océanie	71
Apatrides et autres	9.117
Total :	453.486

Mouvement général de la population pour le Royaume en 1972.

	BELGIQUE	CANADA
Naissances	134.400	
— par 1.000 habitants	13,82	17,5 (1969)
Décès	116.700	
— par 1.000 habitants	11,99	7,3 (1969)
Accroissement naturel	17.700	
— par 1.000 habitants	1,71	10,2 (1969)
Solde migratoire	13.800	
— par 1.000 habitants	1,41	
Accroissement total	31.500	
— par 1.000 habitants	3,23	
Mariages	74.600	
— par 1.000 habitants	7,66	8,6 (1969)
Divorces	8.000	
— par 10.000 habitants	8,22	5,0 (1969)
Mortalité infantile	2.782	
— par 1.000 naissances	20,000	19,3 (1969)

A la fin de 1972, la population est estimée à 9.727.000 habitants.

Mouvement général de la population par région en 1971.

	Régime de langue néer-landaise	Régime de langue française	Régime de langue allemande	Bruxelles capitale (bilingue)
Naissances	79.819	44.199	933	14.153
— par 1.000 habitants	14,64	14,23	14,96	13,17
Décès	59.569	43.982	726	14.576
— par 1.000 habitants	10,93	14,16	11,64	13,56
Accroissement naturel	20.250	217	207	— 423
— par 1.000 habitants	+ 3,71	+ 0,07	+ 3,32	— 0,39
Solde migratoire	14.496	9.469	206	13
— par 1.000 habitants	+ 2,66	+ 3,05	+ 3,30	+ 0,01
Accroissement total	37.746	9.686	413	— 410
— par 1.000 habitants	+ 6,37	+ 3,12	+ 6,62	— 0,38

Répartition proportionnelle selon l'âge, pour mille habitants en 1971.

Moins de 15 ans	236
De 15 ans à 64 ans	630
De 65 ans et plus	134

Age moyen de la population en 1969.

Hommes	34 ans et 7 mois
Femmes	37 ans et 3 mois
H + F	35 ans et 11 mois

Durée de vie moyenne par sexe à la naissance.

Périodes	Hommes	Femmes	H + F
1880-1890	43,6	46,6	45,1
1946-1949	62,0	67,3	64,0
1959-1963	67,7	73,5	70,6
1963-1966	68,2	74,2	71,1

Au Canada l'espérance de vie à la naissance est pour la période 1965-1967 : pour les hommes 68,75 et pour les femmes 75,18.

Le vieillissement de la population.

Le coefficient de sénilité (2) est le rapport (× 100) du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus au nombre de personnes âgées de moins de 15 ans qui permet de mesurer le vieillisssement relatif d'une population.

Années	*Coefficient*
1910	21
1920	26
1930	33
1947	52
1961	51
1965	53
1969	56

La population active au 30 juin (3).

	1967		1971	
	en milliers	%	en milliers	%
Hommes	2.630,0	68,98	2.662,5	67,30
Femmes	1.182,8	31,02	1.293,7	32,70
Total :	3.812,8	100,00	3.956,2	100,00
Taux d'activité de la population	39,69		40,80	

(2) *Statistiques Démographiques*, nº 3, 1972. Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques, Bruxelles, p. 13.

(3) Source : Ministère de l'Emploi et du Travail.

Au Canada ce taux était en 1969 de 38,80 % (4).

Structure de la population active au 30 juin (5).

Catégories	1967		1971	
	en milliers	%	en milliers	%
Salariés	2.758,3	72,34	2.978,4	75,28
secteur privé	2.211,1	57,99	2.365,5	59,79
secteur public	547,2	14,35	612,9	15,49
Patrons, travailleurs indépendants et aidants	794,9	20,85	756,5	19,12
Religieux	63,1	1,66	51,3	1,30
Chômeurs complets	93,2	2,44	76,2	1,93
Forces armées	103,3	2,71	93,8	2,37
Total :	3.812,8	100,00	3.956,2	100,00

Répartition de la population active (au 30 juin) par branche d'activité (6).

Branche	1967		1971		Canada 1965**	
	en milliers	%	en milliers	%	en milliers	%
Agriculture, sylviculture et pêche	209,2	5,49	168,1	4,25	619,0	9,50
Industries extractives	74,8	1,96	49,4	1,25	118,0	1,80
Industries manufacturières	1.233,6	32,36	1.275,6	32,24	1.602,0	24,60
Construction	308,4	8,09	316,9	8,01	376,0	5,80
Electricité, eau, gaz	30,3	0,79	32,2	0,84	73,0	1,10
Commerce, banques, assurances	611,9	16,05	685,0	17,31	1.379,0	21,20
Transports et communications	263,4	6,91	290,7	7,35	513,0	7,90
Services	884,6	23,20	967,3	24,45	1.846,0	28,40
Chomeurs complets	93,2	2,44	76,2	1,93	—	—
Forces armées	103,3	2,71	93,8	2,37	—	—
Total :	3.812,7	100,00	3.956,2		510,0	100,00

* Source : Ministère de l'Emploi et du Travail.
** Cf. Statistiques Internationales Rétrospectives, Volume I, p. 48, U.L.B., Bruxelles.

(4) Annuaires démographiques des Nations Unies, 1970, p. 600.
(5) Source : Ministère de l'Emploi et du Travail.
(6) Source : Ministère de l'Emploi et du Travail.

III. Les élections.

Liste des abréviations utilisées pour désigner les partis politiques et les syndicats.

PSC	:	Parti Social Chrétien.
CVP	:	Christelijke Volkspartij (= PSC).
PSB	:	Parti Socialiste Belge.
PLP	:	Parti de la Liberté et du Progrès (libéral).
VU	:	Volksunie (Union du Peuple - parti nationaliste flamand).
RW	:	Rassemblement Wallon.
FDF	:	Front Démocratique des Bruxellois francophones.
PC	:	Parti Communiste (orthodoxe).
CSC	:	Confédération des syndicats chrétiens.
FGTB	:	Fédération générale du travail de Belgique.
CGSLB	:	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique.

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 7 NOVEMBRE 1971.

1. Résultats nationaux pour la Chambre des Représentants pour l'ensemble du pays.

Electeurs inscrits	6.271.240	
Bulletins déposés	5.741.268	soit 91,55 % du nombre d'électeurs inscrits
Votes valables	5.281.631	soit 92 % du nombre de bulletins déposés
Bulletins blancs et nuls . .	459.637	soit 6,81 % du nombre de bulletins déposés

Répartition du corps électoral par région linguistique en pour-cent du nombre de votes valables.

Cantons flamands	55,44 %
Cantons wallons	31,39 %
Cantons bruxellois	12,47 %
Cantons de l'Est	0,68 %

Résultats des diverses listes et pour-cent des votes valables pour la Chambre des Représentants.

PSC-CVP	1.587.195	30,05 %
PSB	1.438.626	27,27 %
PLP	865.655	16,38 %
FDF-RW	597.145	11,30 %
Volksunie	586.917	11,11 %
Parti communiste . . .	163.051	3,08 %
Autres listes	43.042	0,81 %

Remarque :

Dans ce tableau les résultats des diverses listes se réclamant d'un même parti ont été regroupés.

Les résultats obtenus par des dissidences se situant en dehors de ces partis sont au contraire compris dans les résultats des autres listes (7).

La structure interne de l'électorat des partis pour la Chambre des Représentants.

La proportion d'électeurs flamands, wallons et bruxellois du PSC, du PSB et du PLP.

	1971 en % du nombre d'électeurs de chaque parti
PSC-CVP	
Electeurs de cantons flamands	69,73 %
Electeurs de cantons wallons	21,05 %
Electeurs de cantons bruxellois . . .	8,34 %
PSB	
Electeurs de cantons flamands	49,98 %
Electeurs de cantons wallons	40,31 %
Electeurs de cantons bruxellois . . .	9,45 %
PLP	
Electeurs de cantons flamands	55,52 %
Electeurs de cantons wallons	33,22 %
Electeurs de cantons bruxellois . . .	10,18 %

Les régions d'implantation électorale principale des partis pour la Chambre des Représentants (le nombre de cantons où le parti est prédominant).

a) *Les cantons flamands.*

CVP	90
PSB	12
PLP	2

b) *Les cantons wallons.*

PSB	58
PSC	28
PLP	3
RW	8
PC	1

(7) Cf *Le Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Informations socio-politiques CRISP,* Bruxelles, nº 544 du 10 décembre 1971 ; *L'Annuaire de Statistique de la Belgique,* tome 91, 1971, pp. 112-113.

c) *Les cantons bruxellois.*

FDF	7
PSB	1

d) *Les cantons de l'Est.*

PLP	1
PSC	1

Les changements de la représentation parlementaire par régions linguistiques pour la Chambre des Représentants.

	PSC-CVP	PSB	PLP	FDF-RW	VU	PC
Arrondissements flamands	42(—3)	28(+1)	18(+1)		19(+1)	
Arrondissements wallons	16(+2)	27(+2)	11(—11)	14(+7)		4(=)
Arrondissement de Bruxelles	9(—1)	6(—1)	5(—3)	10(+5)	2(=)	1(=)
Total	67(—2)	61(+2)	34(—13)	24(+12)	21(+1)	5(=)

Composition politique des deux Chambres.

	Chambre des Représentants	Sénat			
		élus directs	Sénateurs provinciaux	Sénateurs cooptés	Total
PSC-CVP	67(—2)	34(—1)	19(—1)	8(—1)	61(—3)
PSB	61(+2)	30(—3)	12(—1)	7(=)	49(—4)
PLP	34(—13)	17(—5)	8(—1)	4(—2)	29(—8)
FDF-RW	24(+12)	12(+7)	4(+1)	3(+3)	19(+11)
VU	21(+1)	12(+3)	5(+2)	2(=)	19(+5)
PC	5(=)	1(—1)	0(=)	0(=)	1(—1)
	212	106	48	24	178 + 1 sénateur de droit

Composition du Conseil culturel français.

	Députés	Sénateurs	Total
PSB	32	27	59
FDF-RW	24	19	43
PSC	20	19	39
PLP	15	16	31
PC	4	1	5
	95	82	177

Composition du Conseil culturel néerlandais.

	Députés	Sénateurs	Total
CVP	47	42	89
PSB	29	22	51
VU	21	19	40
PLP	19	13	32
PC	1	0	1
	117	96	213

IV. **La syndicalisation.**

I. TAUX GLOBAL DE SYNDICALISATION EN 1970 (8).

1. *Estimation du nombre de syndicables :* 2.940.137 (9).

2. *Effectifs syndicaux :*

CSC	965.208
FGTB	836.963
CGSLB	123.210
Total :	1.925.381

3. *Taux de syndicalisation :*

CSC + FGTB	61,29
+ CGSLB	65,48

Remarque :

Il n'a pas été tenu compte des membres du Cartel des syndicats indépendants et de la Confédération des Syndicats unifiés qui ne sont pas reconnus et qui totaliseraient environ 50.000 membres.

II. TAUX DE SYNDICALISATION DES OUVRIERS EN 1970.

1. *Nombre de syndicables ouvriers :* 1.611.321.

(8) Cf *Courrier hebdomadaire du CRISP,* nº 595 du 9 mars 1973.

(9) Nous avons soustrait les militaires de carrière (48.434) et la gendarmerie (13.222) qui n'ont pas encore le droit de s'affilier à un syndicat politique.

2. *Effectifs syndicaux ouvriers :*

CSC	663.425
FGTB	535.187
CGSLB	90.301
Total :	1.288.913

3. *Taux de syndicalisation des ouvriers :*

CSC + FGTB	74,38
+ CGSLB	79,99

III. TAUX DE SYNDICALISATION DES EMPLOYÉS EN 1970.

1. *Nombre de syndicables employés :* 1.217.496.

2. *Effectifs syndicaux employés :*

CSC	104.197
FGTB	89.447
CGSLB	15.993
Total :	209.637

3. *Taux de syndicalisation des employés :*

CSC + FGTB	32,23
+ CGSLB	34,92

IV. TAUX DE SYNDICALISATION DES AGENTS DES SERVICES PUBLICS EN 1970.

1. *Nombre des agents syndicables :*

Etat :

Administration	69.653	
Enseignement	72.927	
Entreprises	104.026	
Autres services	17.639	
	Total :	264.245

Provinces :

Administration	6.670	
Enseignement	10.328	
	Total :	16.998

Communes :

Administration	60.982	
Enseignement	33.669	
Entreprise	13.214	
Commission d'assistance publique	27.778	
Autres services	4.201	
	Total :	139.844

Enseignement subventionné :

Gardien et primaire	57.194	
Libre	90.099	
	Total :	147.293

Personnel des organisations internationales	994	
Personnel définitif de la Société nationale des Chemins de fer belges	53.337	
	Total :	54.331

Total général 622.711

2. *Effectifs syndicaux des services publics :*

CSC		194.033
FGTB		193.765
	Total :	387.798
+ CGSLB		16.916
	Total général :	404.714

3. *Taux de syndicalisation des services publics :*

CSC + FFGTB	62,27
+ CGSLB	64.99

Evolution du taux de syndicalisation.

1. Evolution du taux de syndicalisation global de 1910 à 1970.

Année	Taux de syndicalisation calculé sur tous les syndicables	
	CSC + FGTB	CSC + FGTB + CGSLB
1910*	6,88	
1930*	35,05	—
1947*	40,89	—
1961*	55,83	60,09
1965	55,39	59,68
1970	61,29	65,48

* Base : recensements.

2. Comparaison de l'évolution des taux de syndicalisation par catégorie.

Année	Ouvriers	Employés	Services publics
1947	50,21	23,59	41,56
1950	55,59	28,05	56,44
1960	73,75	29,59	56,72
1962	65,10	27,89	56,45
Jusqu'en 1962 : CSC + FGTB seulement.			
A partir de 1963 : tous les effectifs qui nous sont connus.			
1963	73,17	33,38	65,11
1965	74,45	39,13	77,01
1969	81,39	37,98	71,32
Pour 1970 : CSC + FGTB + CGSLB			
1970	79,99	34,92	64,99

V. **La pyramide de la participation politique en Belgique** (10).

106 sénateurs.
212 députés.
665 candidats sénateurs (en 1965).
706 conseillers provinciaux.
1.419 candidats députés (en 1965).
23.583 conseillers communaux (en 1964).
57.853 candidats conseillers communaux.
150.000 participants actifs à la campagne électorale (estimation).
300.000 personnes présentes aux meetings électoraux (estimation).
600.000 membres de partis politiques (estimation).
1.000.000 signatures d'une pétition (1960-1964).
1.300.000 familles qui achètent un journal (estimation).
2.023.300 votes de préférence lors des élections pour la Chambre des Représentants.
2.099.893 détenteurs d'un poste de télévision (1970).
2.000.000 membres d'une organisation professionnelle (estimation).
2.500.000 membres d'une autre organisation volontaire (estimation).
3.396.107 détenteurs inscrits d'un poste de radio (1970).
5.281.631 votes valables pour la Chambre des Représentants (1971).
5.741.268 bulletins déposés pour la Chambre des Représentants (1971).
6.271.240 électeurs inscrits pour la Chambre des Représentants (1971).
9.695.379 Belges (31 décembre 1971).

(10) L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger. De politieke apathie sociologisch in kaart gebracht,* Antwerpen, 1969, p. 42 (L'apathie politique).

★

Maps, diagrams and tables concerning the Belgian political system. Aids for an elementary understanding of the Belgian political system

by Wilfried DEWACHTER, Godelieve CRAENEN
and Guy TEGENBOS,

Catholic University of Leuven (Louvain).

*

Texts of the revised Belgian constitution.

— Constitution de la Belgique et ses modifications. (The Belgian Constitution and its revision). Brussels, Bruylant, 1971, 48 pp.

— G. Craenen, W. Dewachter, E. Lismont, De Belgische Grondwet van 1831 tot heden. Nederlandse en Franse teksten. (The Belgian Constitution from 1831 till 1971. Dutch and French texts.) Leuven, Acco, 1971, 103 pp.

— R. Senelle, De Grondwetsherziening 1967-1971. (The Revision to the Constitution 1967-1971.) Dutch and French edition. Brussels, Teksten en Documenten — Textes et Documents nrs. 279-280-281 of January, February, March 1972. Ministry of Foreign Affairs, Foreign Trade and Aid to Developing Countries, 257 pp.

List of the Political Parties.

Dutch	French	English transcription
Christelijke Volkspartij (CVP)	Parti Social Chrétien (PSC)	Christian Democrats
Belgische Socialistische partij (BSP)	Parti Socialiste Belge (PSB)	Socialists
Partij voor vrijheid en vooruitgang (PVV)	Parti pour la Liberté et le Progrès (PLP)	Liberals
Volksunie (VU)		Flemish Nationalists
	Rassemblement Wallon (RW)	Walloon Nationalists
	Front Démocratique des Bruxellois Francophones (FDF)	Brussels French speaking radicals
Kommunistische Partij van België (KPB)	Parti Communiste Belge (PCB)	Communists

Territorial subdivisions according to the revised constitution.

Dutch	French	English translation	Number
Koninkrijk	**Royaume**	**Kingdom**	1
Gewest :	**Région :**	**Region :**	
Vlaams gewest	région flamande	Flemish region	3
Waals gewest	région wallonne	Walloon region	
Brussels gewest	région bruxelloise	Brussels region	
Taalgebieden :	**Régions linguistiques**	**Linguistic regions**	4
Nederlands taalgebied	région de langue néerlandaise	Dutch speaking region	
Frans taalgebied	région de langue française	French speaking region	
Duits taalgebied	région de langue allemande	German speaking region	
tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad	région bilingue de Bruxelles-Capitale	bilingual region of Brussels-Capital	
Bestuurlijke indelingen	**Divisions administratives**	**Administrative subdivisions**	
provincie	arrondissement	province	9
arrondissement	province	arrondissement	
— gerechtelijk	— judiciaire	— judicial	26
— verkiezings- {Kamer / Senaat}	— électoral {Chambre / Sénat}	— electoral {House / Senate}	31 / 21
— bestuurlijk	— administratif	— administrative	43
agglomeratie	agglomération	agglomeration	1
federatie van gemeenten	fédération de communes	federation of municipalities	5 prospected / 5 x in 1976
kanton	canton	canton	
— gerechtelijk	— judiciaire	— judicial	234
— verkiezings-	— électoral	— electoral	214
gemeente	commune	municipality	2359

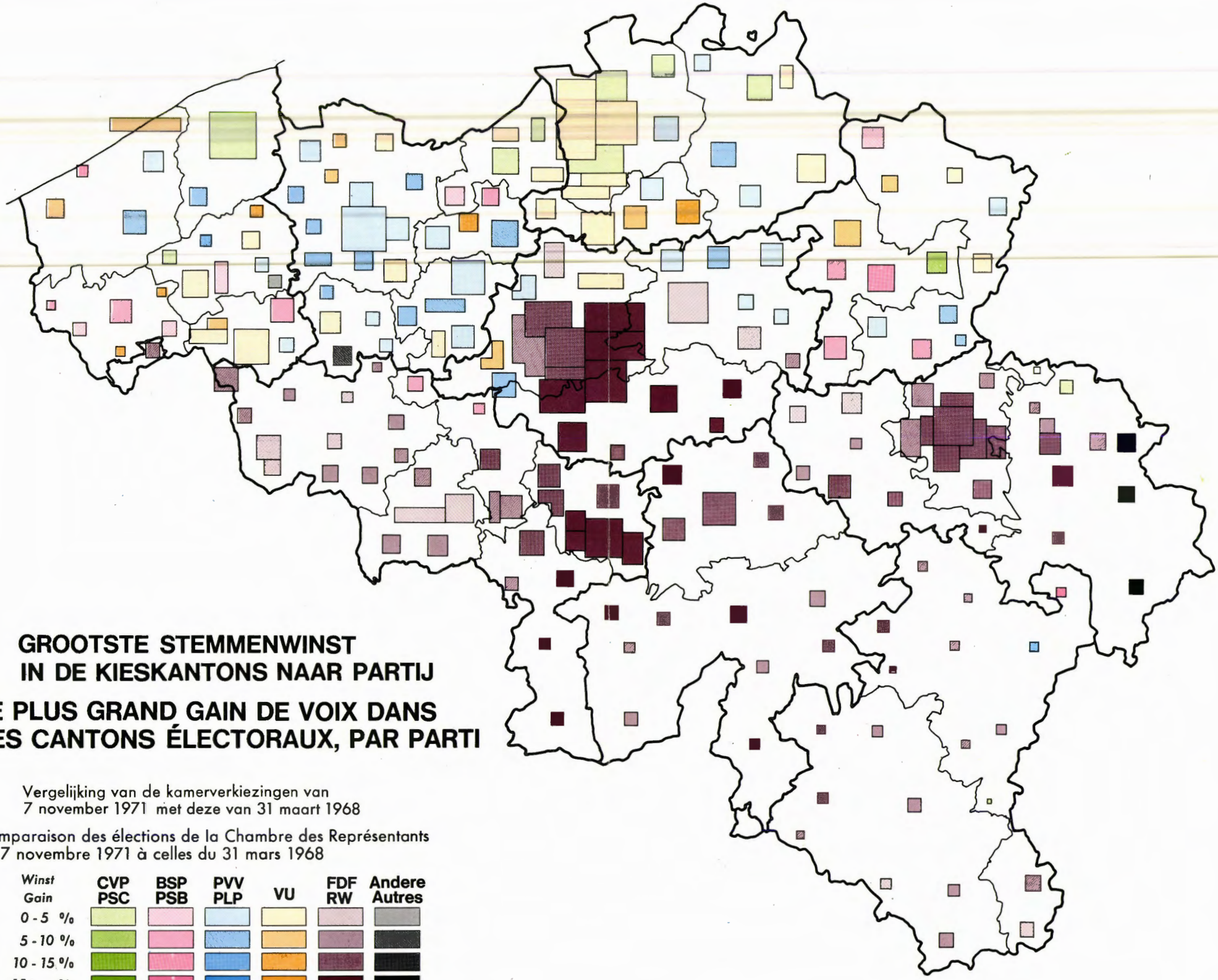
Particularities.

All municipalities necessarily are part of one of the linguistic regions, decided upon by an act of parliament, voted according to a special procedure with an enforced majority requirement.

All of the territory is subdivided in provinces, except when an act of parliament, voted according to the same special procedure mentioned above, excepts a certain part and gives it a legal identity all its own and subjects it directly to the central executive authorities.

The limits of linguistic regions and provinces do not always coincide.

The applicability of an act of the Cultural Councils is not confined to the linguistic regions, but is defined by the linguistic communities within the population.



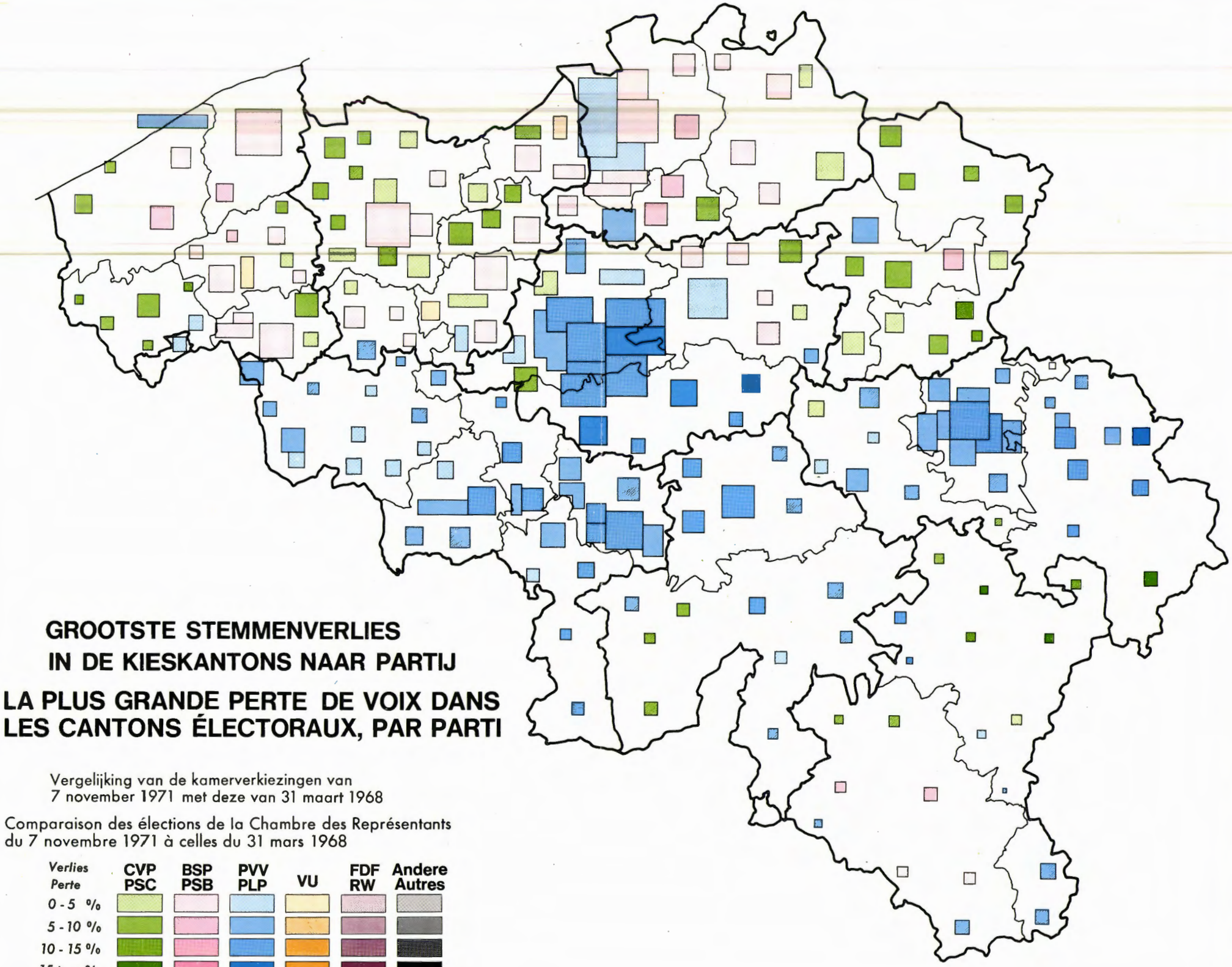
GROOTSTE STEMMENWINST IN DE KIESKANTONS NAAR PARTIJ

LE PLUS GRAND GAIN DE VOIX DANS LES CANTONS ÉLECTORAUX, PAR PARTI

Vergelijking van de kamerverkiezingen van
7 november 1971 met deze van 31 maart 1968

Comparaison des élections de la Chambre des Représentants
du 7 novembre 1971 à celles du 31 mars 1968

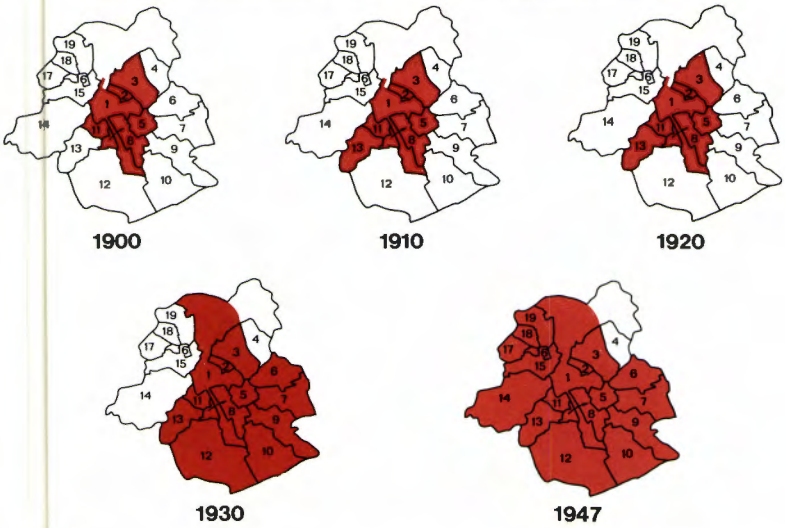
Winst *Gain*	CVP PSC	BSP PSB	PVV PLP	VU	FDF RW	Andere Autres
0 - 5 %						
5 - 10 %						
10 - 15 %						
15 + %						


GROOTSTE STEMMENVERLIES
IN DE KIESKANTONS NAAR PARTIJ
LA PLUS GRANDE PERTE DE VOIX DANS
LES CANTONS ÉLECTORAUX, PAR PARTI
Vergelijking van de kamerverkiezingen van
7 november 1971 met deze van 31 maart 1968
Comparaison des élections de la Chambre des Représentants
du 7 novembre 1971 à celles du 31 mars 1968
Verlies
Perte
CVP
PSC
BSP
PSB
PVV
PLP
VU
FDF
RW
Andere
Autres
0 - 5 %
5 - 10 %
10 - 15 %
15 + %

THE DIFFERENT DEFINITIONS OF BRUSSELS

1. Linguistic situation:

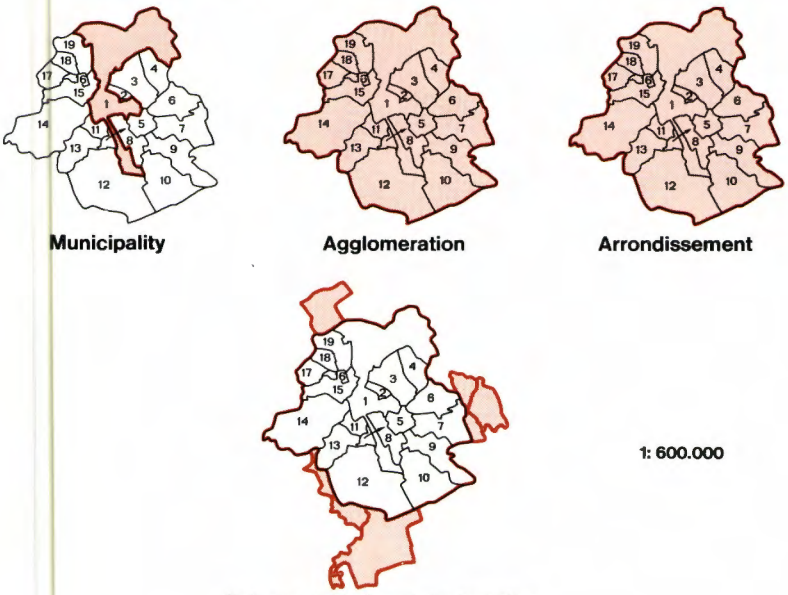
Bilingual enclave with French speaking majority in Flanders.



50% or more of the inhabitants declared French as their most spoken language

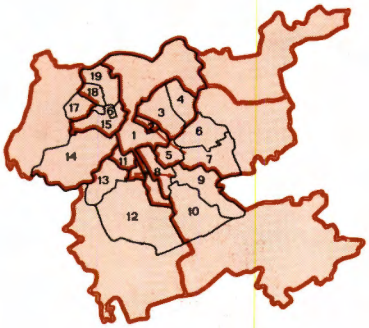
2. Legal definitions on 1. 1. 1973:

a. administrative

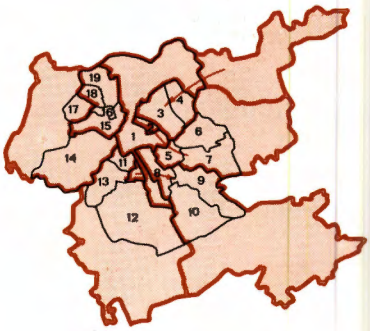


b. electoral

-national and provincial elections:



cantons



districts

arrondissement

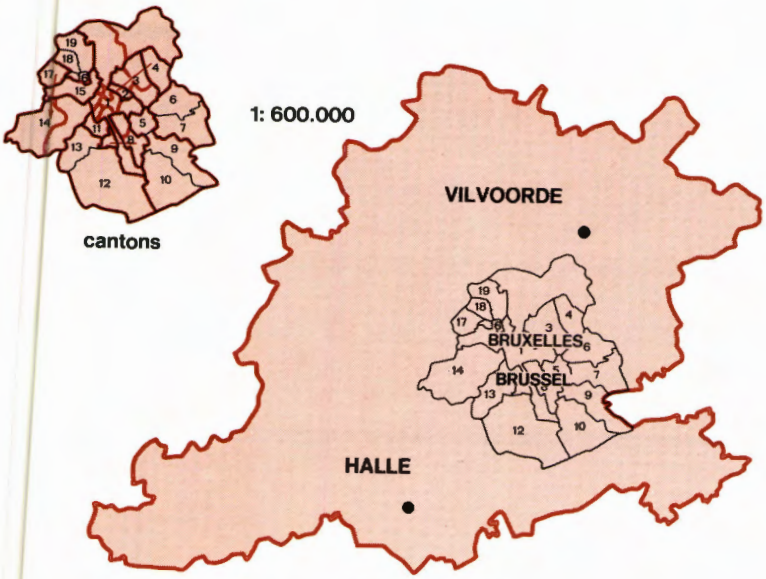
1: 600.000

-local elections:

-agglomeration

-federations around Brussels not belonging to the agglomeration

c. jurisdictional



Legend of the municipality numbers

1. Bruxelles - Brussel
2. Saint-Josse-ten-Noode - St.-Joost-ten-Node
3. Schaerbeek - Schaarbeek
4. Evere
5. Etterbeek
6. Woluwe-Saint-Lambert - St.-Lambrechts-Woluwe
7. Woluwe-Saint-Pierre - St.-Pieters-Woluwe
8. Ixelles - Elsene
9. Auderghem - Oudergem
10. Watermael-Boitsfort - Watermaal-Bosvoorde
11. Saint-Gilles - St.-Gillis
12. Uccle - Ukkel
13. Forest - Vorst
14. Anderlecht
15. Molenbeek-Saint-Jean - St.-Jans-Molenbeek
16. Koekelberg
17. Berchem-Sainte-Agathe - St.-Agatha-Berchem
18. Ganshoren
19. Jette

d) *socio-economic region :* not yet defined.

proposals :

— government (CVP/PSC-BSP/PSB-PVV/PLP) :

The 19 municipalities belonging to the agglomeration, unless the competent parliamentary commission agrees to another proposal.

— VU : the 19 municipalities of the agglomeration.

— FDF and RW : the 19 municipalities of the agglomeration + the municipalities or parts of municipalities belonging to, or bordering on, the electoral arrondissement Brussels, and expressing the will to adhere to Brussels by plebiscite ; procedure : organization of a plebiscite on demand of 15 % of the electorate of the municipality in question.

— PLP-section-Brussels : the 19 municipalities of the agglomeration* in which 50 % of the population expresses the will to belong to Brussels by plebiscite ; procedure : not defined.

— KPB/PCB : the 19 municipalities of the agglomeration + other municipalities or parts of municipalities in which the population expresses the will to belong to Brussels ;

procedure :

— municipality : plesbiscite on demand of 50 % of the members of the municipal council.

— part(s) of municipality : plebiscite on demand of 40 % of the electorate.

* Correction : ... and the suburbs...

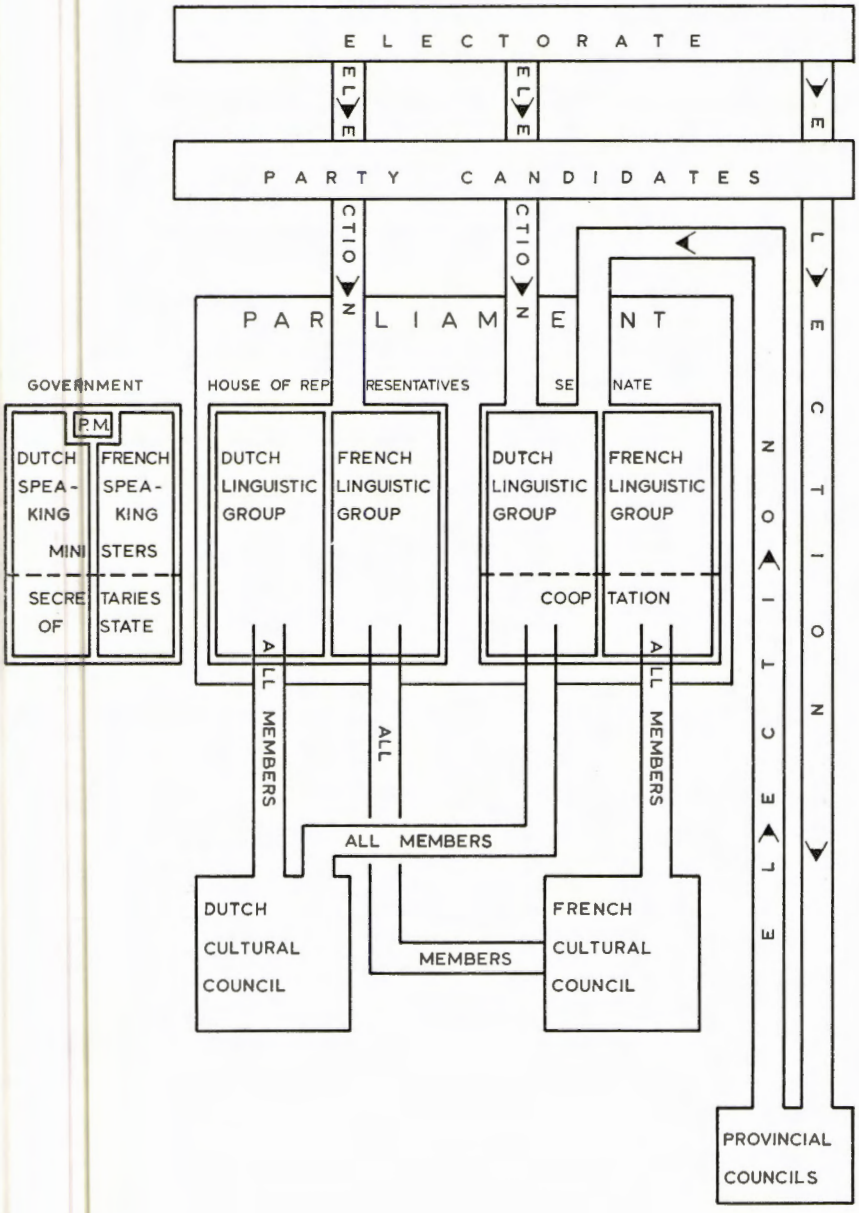

België - Bestuurlijke en taalkundige kaart
Belgique - Carte administrative et linguistique
Belgium - Administrative and Linguistic Map
TEKENVERKLARING
Staatsgrens
Provinciegrens
Grens van bestuurlijk arrondissement
Grens tussen rederlands en Frans
Taalgrens
Grens tussen Frans en duits taalgebied
Gemeente(n) met voorzieningen voor hoofdplaats van arrondissement
LEGENDE
Frontière d'état
Limite de province
Limite d'arrondissement administratif
Frontière linguistique du néerlandais et du français
Frontière linguistique du français et de l'allemand
Commune(s) à facilités linguistiques
Chef-lieu de province
Chef-lieu d'arrondissement
LEGEND
National frontier
Frontier of province
Frontier of administrative district
Frontier between the Dutch and the French speaking area
Frontier between the French and the German speaking area
Municipality(ies) with linguistic facilities
Chief town of province
Chief town of district
ANTWERPEN
Turnhout
Mechelen
Vilvoorde
Leuven
BRUSSEL
Halle
Nivelles
Charleroi
Philippeville
Dinant
Marche en Famenne
Bastogne
Verviers
Waremme
Huy
LIEGE
HASSELT
Tongeren
Maaseik
Sint Niklaas
Dendermonde
Aalst
GENT
Eeklo
Oudenaarde
Kortrijk
Tielt
Roeselare
Diksmuide
Ieper
Veurne
Thuin
Mons
Soignies
Tournai
Philippeville
Neufchateau
Vielsalm
Malmedy

Major differences of the election systems in Belgium

Headings	House of Representatives	Senate	Provincial Council	Agglomeration and Federation Council	Municipal Council
Franchise age	21	21	21	18	18
Required form of citizenship	— by birth — by state-naturalization	— by birth — by state-naturalization	— by birth — by state-naturalization	— by birth — by state-naturalization — by limited naturalization	— by birth — by state-naturalization — by limited naturalization
Age requirement for candidates	25	40	25	21	21
Share of directly elected members	1/1	106/178	1/1	1/1	1/1
Listing of the candidates	each party : — list of candidates — list of candidate-successors	each party : — list of candidates — list of candidate-successors	each party : — list of candidates	each party : — list of candidates	each party : — list of candidates
Alternatives of valid voting	— one party-vote — one preferential vote for a candidate — one preferential vote for a candidate-successor — combination of former alternatives without exceeding party-bounds	— one party-vote — one preferential vote for a candidate — one preferential vote for a candidate-successor — combination of former alternatives without exceeding party-bounds	— one party-vote — one preferential vote — combination of former alternatives without exceeding party-bounds	— one party-vote — one preferential vote — combination of former alternatives without exceeding party-bounds	— one party-vote — one preferential vote — combination of former alternatives without exceeding party-bounds — plural preferential vote without exceeding party-bounds — maximum plural vote without exceeding party-bounds — plural vote — exceeding party-bounds — maximum plural vote — exceeding party-bounds
System of proportional representation	D'Hondt	D'Hondt	D'Hondt	D'Hondt	Imperiali
Adjunction of the (candidate-) successor	Separate list	Separate list	Sequence of obtained votes among the not elected candidates per party	Sequence of obtained votes among the not elected candidates per party	Sequence of obtained votes among the not elected candidates per party
District in which system of election is applied	Arrondissement or Province	Arrondissement or Province	Electoral district or Arrondissement	Agglomeration or Federation	Municipality

THE ORGANIZATION OF THE LEGISLATIVE BRANCH

ACCORDING TO THE REVISED CONSTITUTION

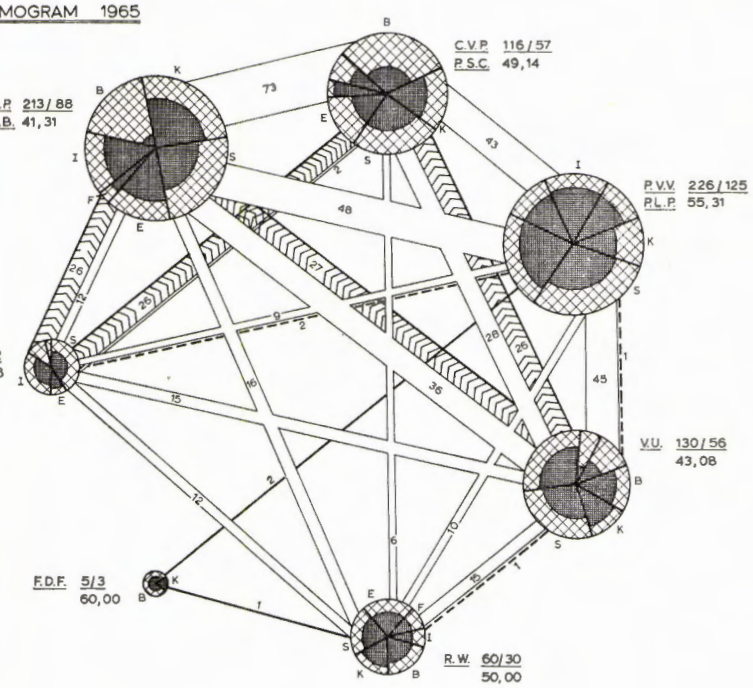


Differences in the appointment and composition of the executive bodies of elected representative bodies

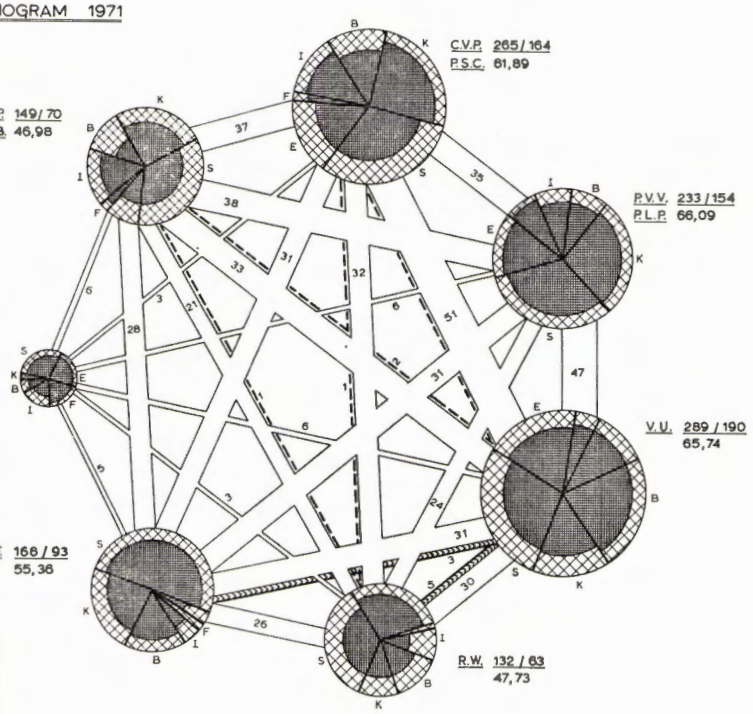
Headings	National level*	Province	Agglomeration — Federation	Municipality
title	government	Board of permanent delegates of the council of the province	Executive board	Court of mayor and aldermen
appointment	negotiations between political parties, appointment by the King, and vote of confidence by parliament	election by the council	election by the council	election by the council
number of members	illimited	six	proportional to population min : 3 max. : 9 Brussels-capital : six Dutch speaking, six French speakking	proportional to population min. : 2 max. : 10
system of choice of members	(not elected)	majority system	proportional system Brussels capital : within linguistic groups, proportional to strength of political parties	majority system
president	prime-minister vice-prime-minister (in coalitions)	governor appointed by the King	president of the council elected by the council	mayor appointed by the King
	for four years or until refusal of confidence by parliament	tenure	election approved by the King for term of council (six years)	for term of council (six years)
particular requirements	equal number of French and Dutch speaking ministers, prime-minister and secretaries of State not taken into account	at least one permanent delegate from each different judicial district within the province	Brussels capital : equal number of French speaking and Dutch speaking members, president not taken into account	
appointment of successors	new negotiations and appointment by the King	new election	new election	new election

* Regional level not yet elaborated.

PROGRAMMOGRAM 1965

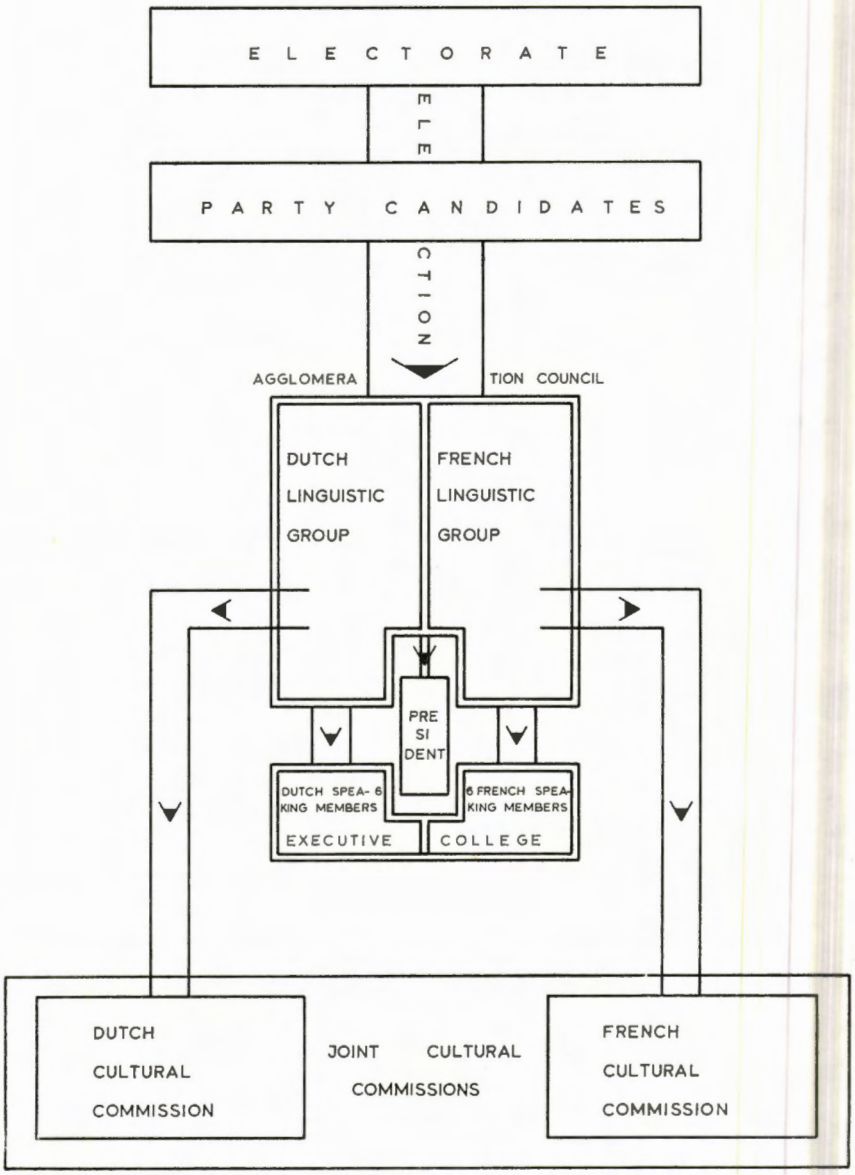


PROGRAMMOGRAM 1971



THE ORGANIZATION OF THE AGGLOMERATION BRUSSELS - CAPITAL

ACCORDING TO THE REVISED CONSTITUTION



A programmogram shows following informations about the party-system :

— the number of parties participating in the system having a real program (see the different circles and names of parties);

— the number of different policy-objectives (= number of program-items) of each party (see the first number beside the name of the party and the surface of the circle);

— the subdivision of these policy-objectives according to the different policy-areas :

  — foreign policy (see I);
  — internal policy (see B);
  — cultural policy (see K);
  — social policy (see S);
  — economic policy (see E);
  — financial policy (see F);

— the different policy-objectives which the party shares with one or more other parties (see the surface of the grey screen within the circle);

— the different policy-objectives which this party alone stands for (see the second number beside de name of the party and the surface of the black screen within the circle);

— the index of originality which is the percentage of policy-items the party alone stands for as compared to the total number of policy-items of the party (see the lowest number beside the name of the party);

— the different policy-objectives that each party shares with each of the other parties (see the number in, and the breath of the connecting beam between two circles);

— the opposite policy-objectives that parties have (see the number in, and the breath of the dotted lines between two circles).

The programmogram does not show a left-right disposition.

★

UNE NOUVELLE COLLECTION DE L'IBSP

*

Documents de sociologie politique du phénomène religieux

Au Congrès mondial de Science politique que l'Association internationale de Science politique avait organisé à Munich en 1970, un des thèmes qui devait remporter le plus franc succès fut celui des « Eglises comme institutions politiques ». De très hautes personnalités du monde catholique — citons Monseigneur Suenens, Cardinal-Primat de Belgique, le Père Calvez, S.J., actuellement Provincial de France, le Père Willibrord Chr. Van Dijck, O.F.M.C.A.P., et bien d'autres — des politistes parmi les plus éminents — René Rémond, Alfred Grosser, Georges Langrod, C.A. Astiz, Aline Coutrot, Philippe Levillain, etc. — apportèrent les fruits de leur réflexion sur le thème qui leur était proposé. Réflexion d'autant plus originale et, par conséquent, d'autant plus féconde, que le secteur en question n'avait jamais été exploré. Celui-ci se révéla d'ailleurs si riche que le Comité des Programmes de l'A.I.S.P.-I.P.S.A. décida d'en poursuivre l'examen lors de son prochain Congrès, qui aura lieu à Montréal du 19 au 25 août 1973. Et c'est ainsi que les travaux de la Commission I. 7. qui s'inscrivent dans le cadre du grand thème général « La politique entre l'économie et la culture », seront consacrés à « la religion comme facteur de prise de conscience sociale et nationale ». A quoi s'ajoutera, mais au niveau d'un groupe de spécialistes cette fois, l'étude de « la dynamique de la décision dans les églises ». D'ores et déjà, le nombre de ceux qui se sont engagés à envoyer un rapport sur l'un ou l'autre de ces deux thèmes est très élevé, et l'on a de bonnes raisons de croire qu'il s'accroîtra encore.

Ces rapports, comme ceux du Congrès de Munich, l'Institut belge de Science politique va les publier dans le courant de l'année 1973.

D'autre part, un Colloque a été organisé, les 1er et 2 décembre 1972, à l'Université catholique de Louvain sur l'un des thèmes de Montréal,

à savoir « Le facteur religieux comme agent de prise de conscience sociale, économique et politique ». Y ont participé, outre Monsieur le Doyen Paul M.G. Lévy, Monsieur Henri Desroche de Paris (Messianismes et millénarismes du Moyen Age au XVIe siècle), le professeur Julien Freund, de Strasbourg (sur le thème du religieux dans la prise de conscience économique, une mise au point de la thèse de Max Weber), les professeurs J. Buchmann, G. Goriely, J. Ladrière et Léo Moulin, le chanoine Fr. Houtart, etc.

Ici encore, *tous les rapports,* ainsi qu'un bref résumé des discussions qui les auront suivis, *seront publiés* au cours de l'année 1973.

Enfin, il entre dans nos intentions d'organiser d'autres colloques sur le thème des « religions séculières » (communisme, fascisme, nationalisme, etc.) et les liturgies sociales dans les sociétés désacralisées du XXe siècle, sur le caractère religieux », et même « sacré », de toute société, et particulièrement des sociétés modernes, ainsi que sur les possibilités d'explication qu'offre à l'observateur de notre temps pareille « approche » sociologique des phénomènes politiques contemporains.

Encore que ces perspectives soient lointaines, il va sans dire que les rapports qui seront présentés à cette occasion, de même que les échanges de vues qui ne manqueront pas de s'en suivre, seront également publiés dans la nouvelle collection de l'Institut belge de Science politique : *Documents de sociologie politique du phénomène religieux.*

Les volumes 1 et 2 de la collection viennent de paraître.

★

SOCIALISME N° 116

Paraît tous les deux mois

Administration c/o FUKS F. - 13 ; bd de l'Empereur, 1000 Bruxelles
Abonnement annuel : 250 F - Le numéro : 50 F - Spécimen gratuit sur demande

SOMMAIRE

CARREFOUR

COMPARATIVE LEGISLATIVE STUDIES NEWSLETTER

The Consortium for Comparative Legislative Studies, composed of Duke University, University of Hawaii, University of Iowa, State University of New York at Albany, and associated scholars, announces the establishment of a Comparative Legislative Studies Newsletter. The Newsletter will be a vehicle to facilitate communication within the growing international community of scholars and parliamentary professionals concerned with the comparative analysis of legislatures.

The Newsletter will contain information in the following categories :

1. Reports of comparative legislative research in progress, indicating the substantive interest of the research project, the research site, the methodology employed, and the names of the principal investigators.
2. A co-operative research exchange, to the used by scholars seeking data, as well as by scholars desiring to announce the availability of their own data.
3. Notation of pertinent published articles and books, containing standard bibliographical information. Abstracts of selected articles will be printed as space permits.
4. Notation of relevant unpublished papers, with abstracts as space permits.
5. Reports of changes in the constitutional or political position of legislatures, with occasional brief articles on major changes.
6. Reports of significant innovations in legislative procedures, as well as efforts underway to achieve such changes.
7. Announcements of future meetings and conferences, and reports thereon after their conclusion, when of particular interest to those concerned with legislatures.
8. Announcements of financial support available for comparative legislative research.

The Newsletter will be published at the Social Science Research Institute of the University of Hawaii. Tentative plans call for four issues a year, with the first scheduled for May, 1973. The Editor solicits the co-operation of scholars, legislators, professional members of parliamentary staffs, and all others interested in the subject of comparative legislatures. Persons with information to contribute, announcements to make, or views to correspond with the Editor, **Professor Michael L. Mezey,**

Department of Political Science, University of Hawaii, Honolulu, Hawaii 96822.

RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

Review of the Belgian Political Science Institute

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review

Port compris
Draagloon inbegrepen
Postages included in the amounts

	1973
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (4 numbers). (min. 650 p.).	F.B. — B.F.
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. $ 15)
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300
2. Collection par années de 1959 à 1972 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1972 - Set per Year of 1959 through 1972	
Belgique - België	450
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. $ 13)
3 Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/through 1972)	150 (U.S. $ 3.50)

4. **Collection complète de 1959 à 1972 inclus : Belgique : 5.000 F.B. - Autres pays : 5.400 F.B.**
Volledige Verzameling van 1959 tot 1972 inbegrepen : België : 5.000 B.F. - Andere landen : 5.400 B.F.
Full set of 1959 through 1972 : Belgium : 5.000 F.B. - Others countries : 5.400 F.B.

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 210-0068702-78 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3, B-1000 Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. nr 533.74 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening nr 210-0068702-78 van de Generale Bankmaatschappij Warandeberg 3, B-1000 Brussel (België).

*

L'institut belge de Science politique compte quatre catégories de membres :

— lecteurs ;
— correspondants ;
— associés ;
— protecteurs.

Les abonnés à la revue **RES PUBLICA** sont d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement informés des activités de l'Institut (publications, conférences, colloques, journées d'étude, travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek telt vier soorten van leden :

— lezende ;
— corresponderende ;
— aangesloten ;
— beschermende.

De intekenaars aan het tijdscrift **RES PUBLICA** zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht over de bezigheden van het Instituut (publicaties, voordrachten, colloquia, studiedagen, wetenschappelijke werken).

*

Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Publications of the Belgian Political Science Institute

1re SERIE — 1ste REEKS — 1st SET

No 1. **Aspects du régime parlementaire belge,** par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé
1 vol., 1956, 144 pages.

No 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.** Colloque du 17 mars 1956.
1 vol. 1957, 131 pages.

No 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique.** Colloque organisé le 17 novembre et le 1er décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages.

No 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité.** par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles. E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles) ; J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vermaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages.

No 5. **Aspects de la Société belge,** par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beenaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Golschimdt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.

No 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine,** par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.

No 7. **Les élections législatives belges du 1er juin 1958,** par C. Deguelle, M.-P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.

No 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958.**
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages.

2me SERIE — 2de REEKS — 2d SET

No 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques,** par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeurs à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1957, 173 pages. Epuisé.

No 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique,** par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités (1ere et 2e série) sont édités par la librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. no 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

Ces ouvrages doivent être commandés directement à la Librairie encyclopédique.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », Luxemburgstraat 40, te Brussel. P.C.R. nr 7087.07.

De prijzen der werken veranderd door de uitgever.

NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

No 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.

No 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.

No 3. **La querelle du recensement,** par P.M.G. Lévy, Membre du conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix 175 francs belges.

No 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.

No 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays,** par G. Palm et B. Trouilet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.

No 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.

No 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique,** par Carl J. Friedrich (traduction) Prix : 220 francs belges.

No 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914,** par W. Moine.
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 160 francs belges.

Nr 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1847 en 1914,** door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs: 160 belgische franken.

✱

SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

No 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialistes au XIXe siècle à Bruxelles,** établi et commenté par H. Lhoest-Offermann.
1 vol., 1967, format 21 × 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.

No 2. **Recueil de Documents relatifs à la propagande des partis politiques aux élections législatives du 31 mars 1968,** établi par Dr. Wilfried Dewachter.
1 vol., 1970, format 21 × 30 cm, 32 p., 128 planches. Prix : 220 francs belges.

Nr 2. **Propaganda bundel van de parlementsverkiezingen van 31 maart 1968,** samenstelling : Dr. Wiefried Dewachter.
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.

✱

SERIE « POLITIQUE BELGE » — « BELGISCHE POLITIEK ».

No 1. **Politique Belge « 68 »** par 9 spécialistes.
1 vol., 1970, 408 pages. Prix : 290 francs belges.

Nr 1. **Belgische Politiek in « 68 »** door 9 deskundigen.
1 bundel, 1970, 420 blz. Prijs : 290 belgische franken.

No 2. **Politique belge - 1969 - Belgische Politiek par/door 9 spécialistes/deskundigen.**
Prix/Prijs : 450 FB/BF.

Les ouvrages de la Nouvelle série « Documents » et « Politique Belge » sont édités par l'institut belge de Science politique, rue des Champs-Elysées 43, B-1050 Bruxelles (Belgique). CCP no 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgische Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). PCR nr 533.74.

✱

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

✱

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

✱

Imprimé en Belgique

Dépôt légal : D/R.P. 1973/1/1173

IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A

Dir. : Jos. HILGERS
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)