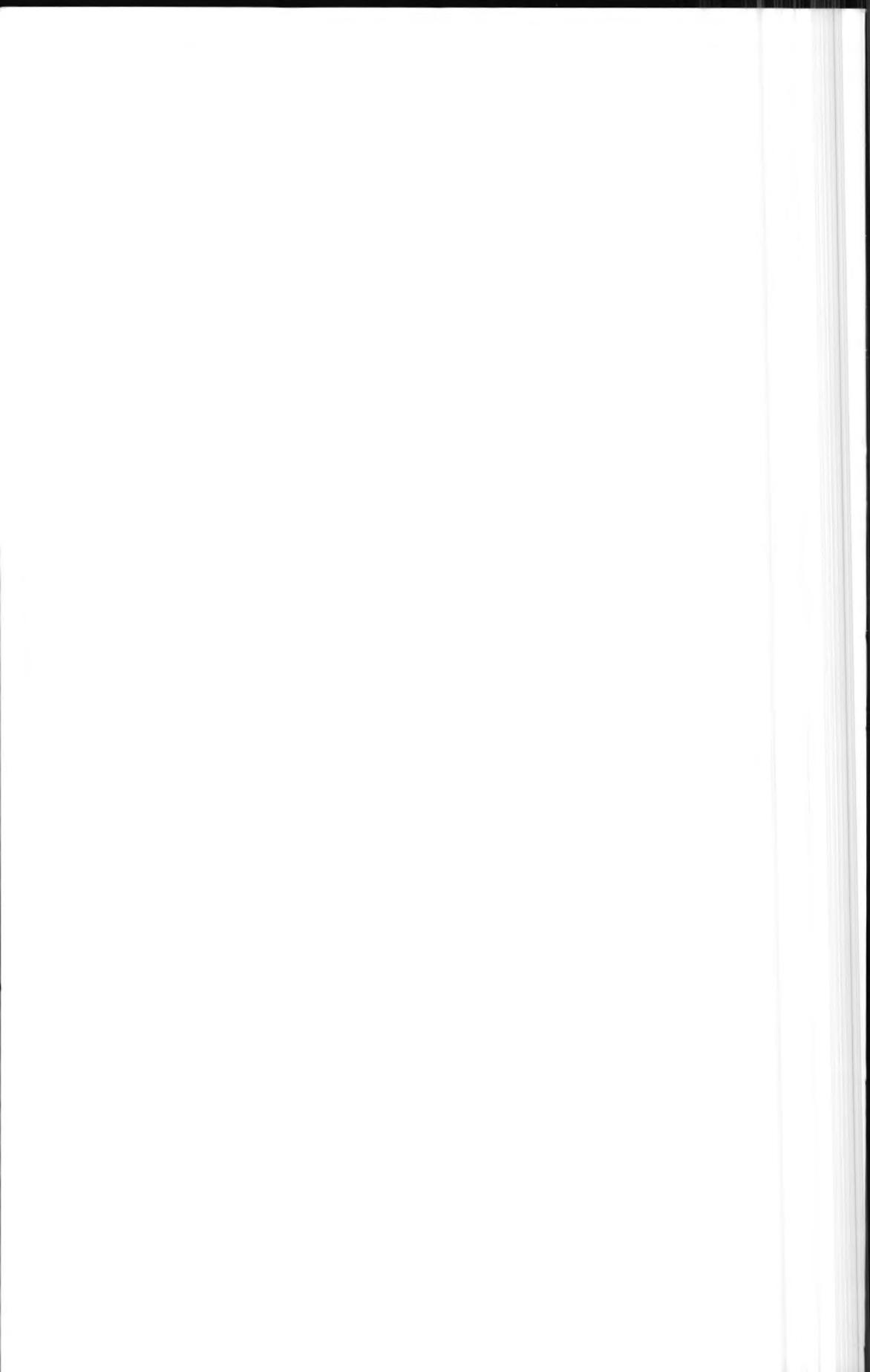


011

**BELGIAN
FOREIGN
POLICY**

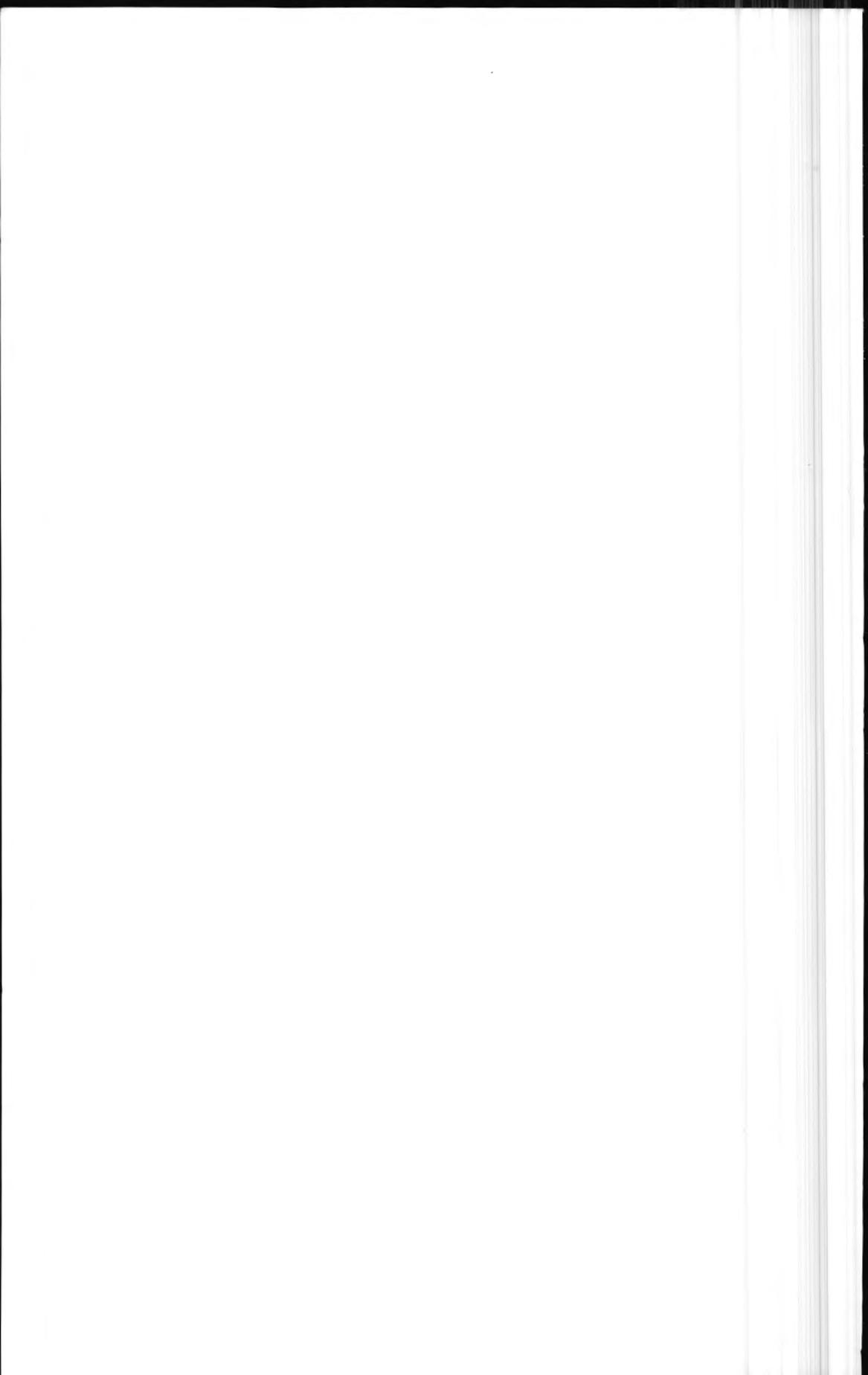
Res Publica



111

**BELGIAN
FOREIGN
POLICY**

Res Publica



RES PUBLICA

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

INHOUDSTAFEL — SOMMAIRE TABLE OF CONTENTS 1986

POLITIEKE THEORIE — THEORIE POLITIQUE — POLITICAL THEORY.

		n	p
S. PETERMANN	Le phénomène Le Pen en France .	1	75- 93
Ph. BRADFER	De la logique des passions à la vocation de l'engagement. Bernanos, Mauriac et Mounier face à la guerre d'Espagne	4	711-728

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

G. DE GEEST	De vraagstelling bij een referendum .	1	3- 21
S. SCHEPERS	Réflexions sur l'administration inter- médiaire	1	159-167
W. FRAEYS	Les élections législatives du 13 octobre 1985. Analyse des résultats	2	213-233
M. VERMINCK	Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985	2	235-260
D. TOELEN	De provincieraadsverkiezingen van 13 oktober 1985	2	307-324
M. VERMINCK	Consensus en oppositie in het Belgisch parlement tijdens een verkiezingsjaar .	3	475-487
M. PLATEL	De regeringsvormingen eind 1985 .	3	489-502
F. REYNTJENS	Juridische mechanismen van conflict- beheersing in België: het onderwijs- probleem	4	591-614

		n	p
G. DE GEEST	Over de mogelijkheid tot het houden van referenda met meer dan twee alternatieven	4	689-710

POLITIEKE SOCIOLOGIE — SOCIOLOGIE POLITIQUE — POLITICAL SOCIOLOGY.

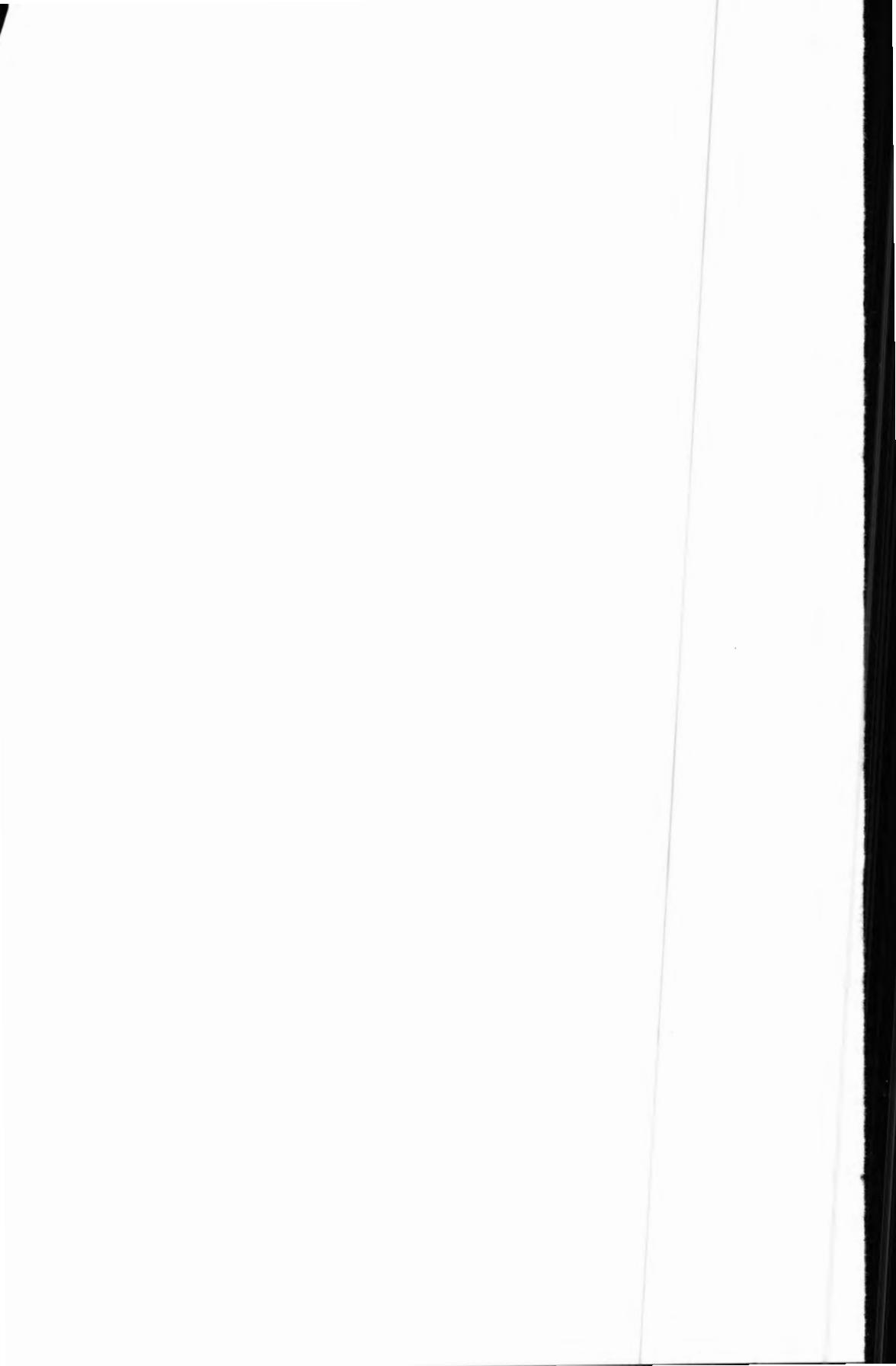
J. SMITS	La localisation des lieux de manifestation en Belgique	1	23- 53
L. HOOGHE	De kansen op conflict, mobilisatie en actie in een separatistisch proces	1	55- 73
H. CAPRON et J.-L. KRUSEMAN	Clarté du discours et représentation politique	2	179-195
J. CEULEERS en L. DE WINTER	De samenstelling van de kandidatenlijsten in de Vlaamse partijen	2	197-212
M. SWYNGEDOUW	Verschuivingen en partijvoorkeur tijdens de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985	2	261-282
R. DOUTRELEPONT	Comportements et motivations des électeurs liégeois lors du scrutin du 13 octobre 1985	2	283-306
H. PATTIJN	Politieke kennis van laatste-jaars-humaniora-leerlingen	2	325-349
W. DEWACHTER	Het krachtenveld van de regeringsvorming in België	4	615-641

BELEID — POLITIQUE — POLICY.

F. MOULAERT	Vreemde werknemers, werkgelegenheid en sociale zekerheid	1	95-110
T. BERBEN, J. ROEBROEK en G. THERBORN	Stelsels van sociale zekerheid: naoorlogse regelingen in West-Europa	1	111-137
P. DELFOSSE	L'Etat et les femmes en Belgique (fin XIX ^e - début du XX ^e siècle)	1	139-158
M. DEWEERDT	Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1985	3	365-420
J. SMITS	Belgian Politics in 1985: « No Turning Back »	3	441-474
C. DE VISSCHER	Management reforms in Belgian and British Governments. A comparative perspective (1982-1985)	4	643-671
A. VANDERSTRAETEN	Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem	4	671-688

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

I. VANPOL	Bibliography of the general elections of 1985	2	351-355
M. VERMINCK	Statistisch overzicht van het politieke jaar 1985	3	421-439
I. VANPOL	Morphologie des partis politiques francophones en 1984 et 1985	3	503-541
W.S. PLAUSIC	Bibliographie de l'année politique 1985	3	547-569
I. VANPOL	De politieke opiniepeilingen in België in 1985	3	571-586



Zo U Uw **abonnementsgeld voor 1987** nog niet zoudt gestort hebben, gelieve dit zo vlug mogelijk te doen :

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

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

anders loopt U het risico uit het abonnementenbestand geschrapt te worden.



Les abonnés qui n'ont pas encore réglé l'**abonnement 1987 à Res Publica**, sont priés de virer la somme correspondante

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

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

sinon vous courrez le risque d'être rayé de la liste des abonnés.

**BESLUITVORMING
INZAKE BELGISCH BUITENLANDS BELEID**

**LES PROCESSUS DE DECISION
EN AFFAIRES ETRANGERES DE LA BELGIQUE**

Verslagboek van het Vierde Congres van het Politologisch Instituut
RES PUBLICA, 1987, Bundel XXIX, nr. 1

Rapport du Quatrième Congrès du Politologisch Instituut
RES PUBLICA, 1987, Volume XXIX, n° 1

De organisatie van het Congres en deze publikatie werden mogelijk gemaakt door de steun van :

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

Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut zijn bijzondere dank.

Het Politologisch Instituut dankt tevens de algemene verslaggever, de referaathouders en discussanten en alle medewerkers die dit Congres mogelijk hebben gemaakt.

*Hugo VAN HASSEL
Voorzitter Politologisch Instituut*

INHOUD — SOMMAIRE

- Besluitvorming inzake buitenlandse politiek,
door P.R. BAEHR 5-19
- De machtsbases van België in de internationale politiek,
door W. DEWACHTER en M. VERMINCK 21-27

Besluitvorming inzake landsverdediging

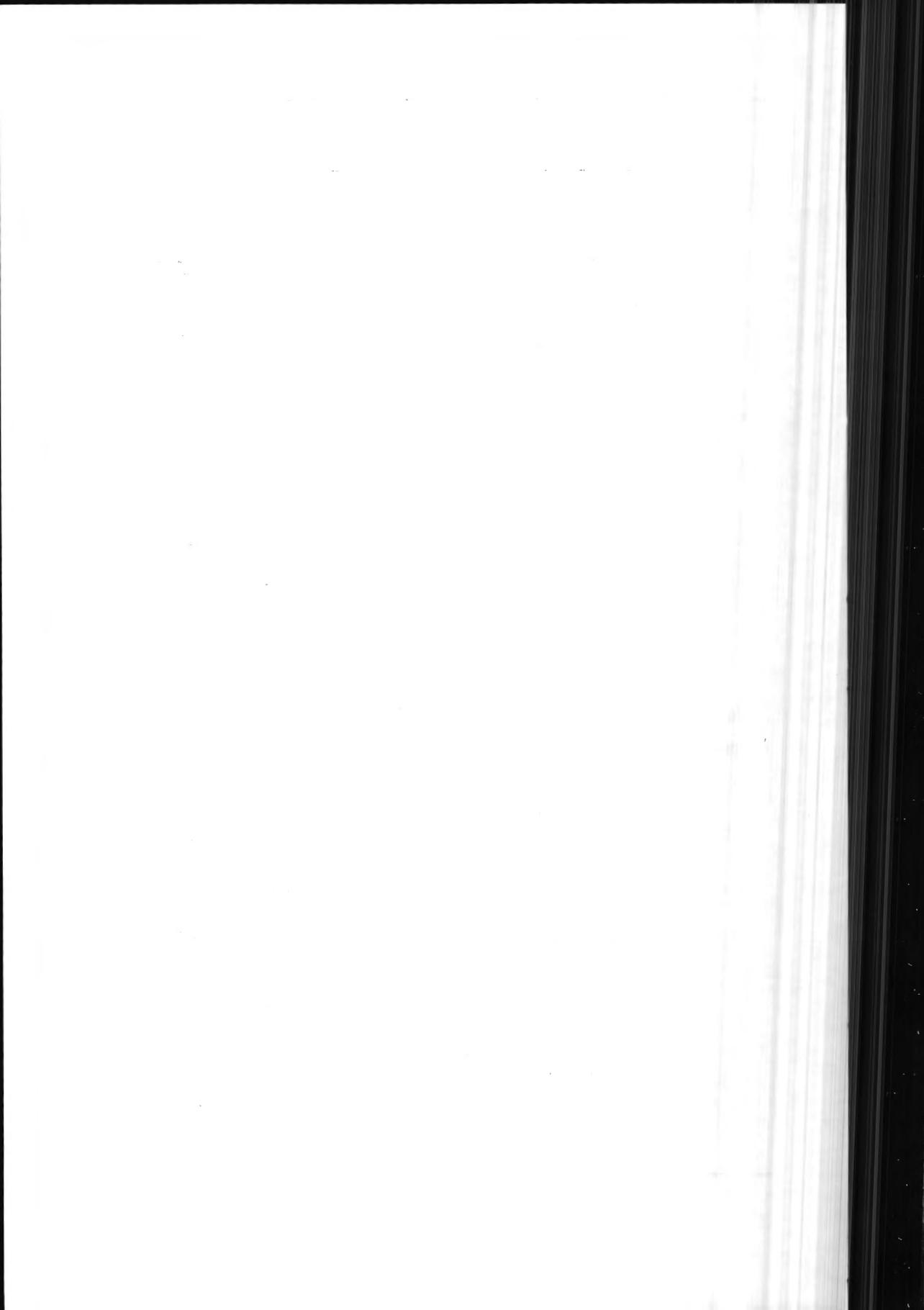
La prise de décision en matière de défense nationale

- Distribution et nature de l'influence dans la politique belge
de défense dans les années 1980,
par Ph. MANIGART 31-52
- De politicus, de diplomaat en de deskundige in het veilig-
heidsbeleid,
door L. TOBBACK 53-58

Besluitvorming inzake buitenlandse betrekkingen

La prise de décision en matière de politique extérieure

- La prise de décision belge en politique extérieure : cohé-
sion, tensions, contrôle et influences,
par Ch. FRANCK 61-84
- De ingewikkelde structurering van het buitenlands beleid
in België en de plaats van de Gemeenschappen daarin,
door Fr. BAERT 85-93
- Taken van Buitenlandse Zaken,
door Ph. de SCHOUTHEETE de TERVARENT 95-98
- Les débuts de la Ligue européenne de Coopération écono-
mique (1946-1949),
par M. DUMOULIN 99-118
-



Besluitvorming inzake buitenlandse politiek

door Peter R. BAEHR,

Lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland.

★

Deze bijdrage handelt over de relatie tussen de regering enerzijds en het parlement en buitenparlementaire groepen anderzijds met betrekking tot de besluitvorming inzake buitenlandse politiek.

De buitenlandse politiek was in de meeste landen tot nog niet zo lang geleden het « domaine réservé » van de executieve, de uitvoerende macht. De buitenlandse betrekkingen vormden — en vormen in belangrijke mate nog steeds — het terrein bij uitstek waarop regeringen met elkaar in contact treden. Tot voor kort stond in de Nederlandse Grondwet te lezen : « De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen » (1). Staatshoofden wisselen gezanten of ambassadeurs uit, die op regeringsinstructies handelen en op bilateraal of multilateraal niveau overeenkomsten sluiten. De voorbereidingen voor die onderhandelingen vinden in belangrijke mate binnen het apparaat, achter gesloten deuren plaats. Het volk of de volksvertegenwoordiging wordt pas in een laat stadium, of achteraf, geraadpleegd. Zo moeten internationale verdragen in de meeste westerse landen ter uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging, maar die heeft meestal weinig mogelijkheden om het resultaat van de gevoerde onderhandelingen te beïnvloeden, anders dan het goed- of af te keuren. Van « open covenants openly arrived at » zoals Woodrow Wilson dat zo graag had gezien, toen hij zich in zijn befaamde veertien punten verzette tegen de gehate geheime diplomatie, die hij verantwoordelijk achtte voor veel van de gevoerde oorlogen, is over het algemeen nooit veel terecht gekomen. Zelfs de jonge Unie van Socialistische Sovjet Republieken, waar in 1917 mensen aan het roer kwamen die alles eens geheel anders dan voorheen zouden aanpakken, heeft dat niet lang volgehouden. Weliswaar werden in 1917 de archieven van het (tsaristische) ministerie van Buitenlandse Zaken geopend,

(1) Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden naar de wijzigingen van 1963, artikel 58.

maar al gauw daarna verviel de USSR in een zo mogelijk nog grotere geheimhouding ten aanzien van haar besluitvorming op het gebied van de buitenlandse politiek dan haar voorgangers.

Ook de rol van de machtige Amerikaanse Senaat, die krachtens zijn « advise and consent » bevoegdheden verdragen met vreemde mogendheden moet goedkeuren, beperkt zich over het algemeen tot goedkeuring achteraf. Van het « advise » is aanzienlijk minder terecht gekomen dan van het « consent ». De eerste president van de Verenigde Staten, George Washington, probeerde in 1789 een direct gesprek met de Senaat te voeren over een te sluiten verdrag met de Indianen in het Zuiden. Hij kwam daarvoor in hoogst eigen persoon naar de Senaat toe om met dit orgaan overleg te voeren. Maar de heren senatoren stond het in het geheel niet aan, om onder druk van de hoge presidentiële aanwezigheid een besluit te moeten nemen. De stukken werden verwezen naar een senaatscommissie ter verdere bestudering. President Washington was furieus: « This defeats every purpose of my coming here », waren zijn eerste woorden; hij had zijn minister van oorlog meegebracht om de nodige inlichtingen te geven; er was geen tijd te verliezen. In de woorden van het dagboek van senator William Maclay, die de gebeurtenis bijwoonde: « A pause for some time ensued. We waited for him to withdraw. He did so with a discontented air. Had it been any other man than the man whom I wish to regard as the first character in the world, I would have said with sullen dignity. »

De volgende week kwam Washington nog een keer terug in de Senaat en verkreeg daar de antwoorden op de vragen die hij had gesteld, maar in de woorden van de Amerikaanse staatsrechtsjurist Edward Corwin, aan wie ik dit verhaal ontleen, « . . . no President of the United States has since that day ever darkened the doors of the Senate for the purpose of personal consultation with it concerning the advisability of a desired negotiation » (2).

Geen « advise » dus, wel « consent ». Dat betekent natuurlijk niet dat de Senaat niet belangrijk zou zijn in de besluitvorming ten aanzien van buitenlandse politiek, mede gezien zijn bevoegdheden ten aanzien van benoemingen van ministers en ambassadeurs. Maar het is veelal een macht achteraf of in de vorm van het tegenhouden van activiteiten. Het Volkenbondsverdrag — nota bene een initiatief van de Amerikaanse President Woodrow Wilson — heeft nooit de goedkeuring van de Senaat verkregen, met als gevolg dat de VS geen lid zijn geworden van de Volkenbond. Het Salt II verdrag, de beide internationale mensenrechtenconventies van

(2) E. CORWIN, *The President: Office and Powers 1787-1957*, New York, 1957, p. 210.

1966 : het zijn andermaal verdragen die nog steeds niet de goedkeuring van de Senaat hebben verkregen.

Het is bepaald niet toevallig dat de executieve over het algemeen het buitenlands beleid in eigen hand probeert te houden. Het gaat om onderhandelingen met het buitenland, waar in veel gevallen nationale belangen, zoal niet de nationale veiligheid, op het spel staan. De voorbereiding van die onderhandelingen vereist een zekere mate van geheimhouding : immers, als men van te voren de in te nemen standpunten geheel en al in het openbaar bepaalt, dan zal de buitenlandse onderhandelingspartner daar ook weet van hebben. Dat kan de eigen onderhandelingspositie verzwakken. Het onderhandelingsproces zelf vereist ook een zekere mate van geheimhouding. Daar is immers het proces van geven en nemen aan de orde, van compromisvorming. Dat betekent dat men posities die men aan het begin van het onderhandelingsproces heeft ingenomen, later wellicht zal moeten modiëren of nuanceren. Dat gaat gemakkelijker in vertrouwelijke zittingen dan in het openbaar. In het openbaar is het veel moeilijker van koers te wijzigen, zonder gezichtsverlies te lijden.

Dan is er de kwestie van de behoefte aan snelheid van besluitvorming. Als een regering tijdens internationale onderhandelingen steeds het parlement moet raadplegen, kan de besluitvorming in aanzienlijke mate worden vertraagd. Verder is er de behoefte aan coherentie en consistentie van het beleid. Coherentie heeft betrekking op het afwegen van, en evenwicht tussen de verschillende onderdelen van het beleid, die — als het goed is — door de minister van Buitenlandse Zaken tot een coherent geheel worden gesmeed. Als de volksvertegenwoordiging of andere buitenstaanders te veel zouden sleutelen aan onderdelen van dat beleid, dan zou de coherentie in gevaar kunnen komen. Consistentie heeft te maken met de ontwikkeling van het beleid door de tijd. Plotselinge veranderingen — in het licht van de « waan van de dag » — zouden de continue ontwikkeling van het beleid en daarmee de consistentie in gevaar kunnen brengen. Dat zou nadelig zijn voor dat beleid en de geloofwaardigheid van een staat in het buitenland in gevaar kunnen brengen.

Dat zijn allemaal redenen die ervoor pleiten, om de bepaling van het buitenlands beleid maar daar te laten waar hij altijd geweest is : bij de executieve. De vaders van de moderne politieke democratie, John Locke en Jean-Jacques Rousseau dachten er niet anders over. Vooral om praktische redenen gaven deze beide politieke denkers er de voorkeur aan de bepaling van de buitenlandse politiek goeddeels buiten het normale democratische besluitvormingsproces om te doen geschieden (3).

(3) P.R. BAEHR, « Democracy and Foreign Policy in the Netherlands », *Acta Politica*, 18 (1983), 1, p. 38.

Er heeft zich echter de laatste twee decennia in de meeste westerse landen een aantal ontwikkelingen voorgedaan, die enigszins op gespannen voet staan met hetgeen ik tot nu toe heb betoogd.

1. In vele westerse landen hebben zich democratiseringsprocessen voorgedaan, die erop gericht zijn de volksvertegenwoordiging (en anderen) een grotere stem te geven in de bepaling van het beleid in het algemeen. Deze democratiseringsprocessen hebben ook de bepaling van het buitenlands beleid niet ongemoeid gelaten. Onderwerpen als vredespolitiek met inbegrip van het al dan niet stationeren van nucleaire wapens op het eigen grondgebied, ontwikkelingssamenwerking en het beleid ten aanzien van de mensenrechten hebben in toenemende mate de aandacht gekregen van het parlement en van buitenparlementaire groepen, die ernaar streven het beleid in een bepaalde richting te beïnvloeden. In een onlangs verschenen boek, *Johnson Moordenaar!* beschrijven bijvoorbeeld drie Amsterdamse politologen hoe parlementaire en buitenparlementaire groepen in de periode 1965-1975 geprobeerd hebben het Nederlandse standpunt inzake de kwestie-Vietnam te beïnvloeden (4).

2. Een tweede ontwikkeling heeft meer in het bijzonder betrekking op de VS. De nederlaag in Vietnam heeft geleid tot een « agonizing reappraisal » van de relatie tussen het Congres en de Executieve. Zoals bekend, hebben de VS nooit de oorlog verklaard aan Noord-Vietnam. Het militaire optreden was min of meer gesanctioneerd door de zogeheten « Tonkin-resolutie » in 1964 waarbij het Congres de President machtigde alle nodige stappen te nemen tegen verdere agressie, met militaire middelen de landen in Zuidoost-Azië bij te staan en de internationale vrede en veiligheid te herstellen (n.a.v. een echte of vermeende aanval op twee Amerikaanse marinevaartuigen in de Baai van Tonkin). Men kon toen niet overzien dat op basis van deze resolutie uiteindelijk meer dan een half miljoen Amerikaanse militairen bij de oorlog in Vietnam betrokken zouden zijn. Deze ervaring heeft het Congres ertoe gebracht wetgevende maatregelen te nemen, waarbij de President sterk beperkt werd in zijn bevoegdheid militairen in te zetten in conflicten. Onder de « War Powers Act » van 1973 mag de President geen militairen in de strijd zenden of naar gebieden waar vijandelijkheden op handen zijn, tenzij binnen 90 dagen een oorlogsverklaring van het Congres of enig ander specifiek mandaat van het Congres wordt gegeven. De recente geschiedenis rond het Amerikaanse optreden tegenover Nicaragua laat zien hoe beducht het Congres ervoor is de President hier de vrije hand te laten en « another

(4) P. VAN EEKERT, D. HELLEMA en A. VAN HETEREN, *Johnson Moordenaar! De Kwestie-Vietnam in de Nederlandse Politiek 1965-1975*, Amsterdam, 1986.

Vietnam » te riskeren. In het laatste geval worden ook via de « purse strings » de financiële mogelijkheden van de President om militair in te grijpen sterk aan banden gelegd.

Hoe ver de mogelijkheden van het Congres gaan wordt treffend geïllustreerd aan het vraagstuk van de sancties tegen Zuid-Afrika. In oktober 1986 verwierpen beide Huizen van het Congres met 2/3 meerderheid een veto van President Reagan tegen sancties tegen Zuid-Afrika. Het resultaat is nu dat de Amerikaanse regering ervoor moet zorgen dat er geen ijzer, staal, steenkool, uranium, landbouwproducten, voedsel, wapens, munitie of militaire voertuigen uit Zuid-Afrika naar de VS worden geïmporteerd. Ook de directe luchtverbindingen met Zuid-Afrika zullen worden verbroken. Aldus is besloten door het Congres. De uitvoering van deze maatregelen wordt uiteraard overgelaten aan de President. De tijd zal leren in hoeverre een President aldus gedwongen kan worden een buitenlands beleid te voeren dat hem volstrekt niet aanstaat.

3. Een derde ontwikkeling heeft meer expliciet betrekking op Europa. In het zich verenigende Europa onttrekken zich meer en meer problemen (en de oplossingen van die problemen !) aan de zeggenschap van de nationale parlementen, terwijl het Europese Parlement nog niet over de middelen en instrumenten beschikt om daadwerkelijk controle uit te oefenen op het gevoerde beleid. Dat betreft met name de activiteiten in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) waar zeer weinig controle op bestaat, gezien ook de geringe mate van informatie over het overleg in EPS-verband. Anderzijds kunnen de nationale parlementen hun ministers wel aansporen tot het nemen van bepaalde initiatieven, maar het is uitermate moeilijk te controleren in hoeverre die nationale ministers in EPS-verband dat ook daadwerkelijk doen. Bovendien kan één land de besluitvorming terzake tegenhouden. Een recent voorbeeld is het verlangen van een aantal landen, waaronder Nederland, om effectieve sancties tegen Zuid-Afrika af te kondigen, met inbegrip van een verbod op de invoer van Zuidafrikaanse steenkool. De Bondsrepubliek en Portugal hebben zich tot nu toe met succes tegen het nemen van een dergelijke maatregel verzet. In de Nederlandse Tweede Kamer liet minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek weten dat hij zijn uiterste best zou doen de importstop van kolen in het sanctiepakket op te nemen. « Maar daarna is het boek van de sancties gesloten », aldus de bewindsman (5). Het Nederlandse parlement zou dan hoog of laag kunnen springen, maar er zou verder niets gebeuren. Zijn uiterste machtsmiddel te gebruiken en de minister tot aftreden te dwingen, ligt in zo'n geval

(5) *De Volkskrant*, 3 oktober 1986.

Uitkomst van binnenlandse beïnvloedingspogingen in zestien gevallen van buitenlands beleid

<i>Geval</i>	<i>Nagestreefde doelen (1)</i>	<i>Uitkomst in termen van regeringsbeleid</i>	<i>Steun van parlementaire meerderheid voor nagestreefde doelen</i>	<i>Resultaat van binnenlandse druk</i>
Herverzekering transactie BosKalls en Argentinië	Verhinderen van de transactie	Regeringsbeleid niet gewijzigd; transactie werd herverzekerd	Neen	Niet succesvol
Regeringsnota mensenrechten in Argentinië	Actiever mensenrechtenbeleid, onder-schikking economische aan mensenrechtenbelangen	Nota afgedwongen, maar geen beleidsverandering of verdere actie afgedwongen	Ja	Niet succesvol
Exportkredietherverzekeringsbeleid ten aanzien van Chili	Geen versoepeling van de restricties in ter zake gevoerde beleid	Versoepeling van restricties voortgezet, parlementaire motie genegeerd	Ja	Niet succesvol
Leverantie korvetten aan Indonesië	Verhinderen van de leverantie	Regeringsbeleid niet gewijzigd; leverantie vond plaats	Neen	Niet succesvol
Verplaatsing ambassade in Israël van Jeruzalem naar Tel Aviv	Weerstand bieden tegen Arabische druk, ambassade niet verplaatsen	Regering geeft toe aan buitenlandse druk; ambassade verplaatst	Ja, gedeeltelijk	Niet succesvol
Leverantie van onderzeeboten aan Taiwan-1	Geen leverantie aan Taiwan	Regeringsbesluit niet ongedaan gemaakt; onderzeeboten werden gebouwd	Neen (eerste debat); ja (tweede debat)	Niet succesvol
Selectie van concentratielanden voor ontwikkelingssamenwerking	a) Behoud van gelijk gewicht van de verschillende criteria b) Behoud van Colombia als concentratieland	Prioriteit en relevantie van de criteria werd gewijzigd	Onzeker	Niet succesvol
		Colombia bleef behouden, motie uitgevoerd	Ja	Succesvol
Modernisering kernwapens, besluit van 1979	Geen kruisraketten in Nederland	Moderniseringsbesluit onderschreven; plaatsingsbesluit uitgesteld tot 1981	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Besluit m.b.t. plaatsing kruisraketten in Nederland, 1984	Geen kruisraketten in Nederland	Plaatsingsbesluit onder voorbehoud, uitstel tot 1985; uiteindelijke uitkomst onzeker	Onzeker (2)	Gedeeltelijk succesvol

<i>Geval</i>	<i>Nagestreefde doelen (1)</i>	<i>Uitkomst in termen van regeringsbeleid</i>	<i>Steun van parlementaire meerderheid voor nagestreefde doelen</i>	<i>Resultaat van binnenlandse druk</i>
Olie-embargo tegen Zuid-Afrika	Olie-embargo tegen Zuid-Afrika, desnoods eenzijdig	Geen eenzijdig optreden, maar mogelijkheden van embargo wel onderzoeken	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Leverantie van verrijkt uranium aan Brazilië door Urenco	Geen verrijkt uranium voor Brazilië zonder non-proliferatiegaranties	Definitieve besluitvorming vertraagd en uitgesteld; tenslotte akkoord, maar geen leverantie vanuit Nederland	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Leverantie van onderzeeboten aan Taiwan-2	Geen onderzeeboten voor Taiwan	Geen exportvergunning verleend in anticipatie op binnenlands verzet	Ja	Succesvol
Het kolonelsregime in Griekenland	Actie ter herstel van democratie in Griekenland	Regering gedwongen tot actie; veroordeling van Griekenland in Raad van Europa, klacht bij Commissie Mensenrechten	Ja	Succesvol
Invoering van neutronenbom	Geen invoering van neutronenbom	Regering gedwongen niet akkoord te gaan met invoering van neutronenbom	Ja	Succesvol
Vaststelling Europese landbouwprizen, 1979-1981	Hogere landbouwprizen	Akkoord met prijsverhoging, agrarische belangen prevaleren boven budgettaire problemen	Geen rol van betekenis van het parlement	Succesvol
De oktober-oorlog en de oliecrisis in 1973	Steun aan Israël, weerstand bieden aan Arabische druk; geen verandering van beleid	Slechts enkele concessies aan externe druk (EG-partners, Arabische landen); regering anticipeert op externe druk	Parlement steunt regeringsbeleid	Succesvol

(1) Zoals gezien door de groepen die zich tegen het regeringsbeleid keerden.

(2) Geen expliciete stemming over de regeringsbeslissing, maar moties van de oppositie wel verworpen. De regering kreeg voorlopig groen licht.

Bron: Ph.P. Everts (red.), *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands* (Dordrecht etc., 1985).

ook niet erg voor de hand. In de eerste plaats komen in een land als Nederland de coalitiekabinetten uitermate moeizaam tot stand en is het parlement uitermate zuinig met het middel van het heenzenden van een minister, als dat tevens een kabinetscrisis zou kunnen betekenen. Over het algemeen houden de regeringspartijen, die per definitie een meerderheid vormen in de Tweede Kamer, hun politieke geestverwanten in het kabinet de hand boven het hoofd. Maar bovendien zou dat middel in het genoemde geval weinig effectief zijn geweest. Een andere minister zou niet gemakkelijker de Bondsrepubliek en Portugal over de streep kunnen trekken dan Van den Broek.

Wat een nationaal parlement wel kan, is de besluitvorming in sterke mate vertragen, of zelfs verhinderen dat er überhaupt besluiten worden genomen. Het Deense parlement heeft zijn regering sterke remmen opgelegd in Europees verband, hetgeen betekent dat die regering voor het minste of geringste terug moet naar Kopenhagen voor het plegen van overleg met het parlement. De analogie met de Staten-Generaal in de Republiek der Verenigde Nederlanden dringt zich op, waar de gedelegeerden immers slechts onder « last en ruggespraak » met hun gewesten besluiten konden nemen. Dat moge vanuit strikt democratisch oogpunt gezien aantrekkelijk zijn, vanuit een oogpunt van bevordering van besluitvaardigheid is het dat beslist niet !

Het onvoldoende verband tussen hetgeen zich op Europees en op nationaal niveau afspeelt, wordt in steeds sterkere mate erkend. Zo heeft de Bijzondere Commissie voor Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Nederlandse Tweede Kamer niet zo lang geleden gepleit voor de instelling van een Vaste Commissie voor EG-zaken in de Tweede Kamer, gezien de fragmentarische aandacht die in de Kamer aan EG-zaken wordt besteed (6). In een in 1986 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt deze gedachte onderschreven. Er wordt echter in het rapport voor gewaarschuwd dat de controle op het handelen van de Nederlandse bewindslieden in de gemeenschapsinstellingen wel met veel terughoudendheid moet geschieden en beperkt moet blijven tot een toetsing aan de globale beleidsverbanden : « De eventueel hieruit voortvloeiende politieke bindingen zullen een sterk voorwaardelijk karakter moeten hebben, wil men voor de Nederlandse standpuntbepaling in Brussel de, juist bij de herintroductie van meerderheidsbeslissingen nodige manoeuvreerruimte behouden. Het Deense voorbeeld heeft laten zien hoe een sterke binding aan de besluiten van het nationale parlement tot immobiliteit en blokkade kan leiden » (7).

(6) *Rapport van de Bijzondere Commissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze der Kamer*, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 336 nr. 2.

(7) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Onvoltooide Europese Integratie*, 's-Gravenhage, 1986, p. 172.

De minister van Buitenlandse Zaken vervult in het besluitvormingsproces in zekere zin een spilfunctie tussen het nationale parlement aan de ene kant en zijn internationale onderhandelingspartners aan de andere kant. Zijn manoeuvreerruimte wordt in bepaalde opzichten beperkt, aan de andere kant verkrijgt hij ook nieuwe mogelijkheden. De beperkingen zijn in het geval van landen als Nederland en België van externe aard. Zij worden gevormd door het feit dat de vertegenwoordigers van kleine landen in internationaal verband slechts een zwakke stem kunnen laten horen en zich gebonden weten door de resultaten van het internationale overleg. Nieuwe mogelijkheden worden echter anderzijds geschapen doordat de betrokken minister in het internationale overleg zijn parlement als een soort stok achter de deur kan gebruiken (« zelf zou ik wel willen, maar mijn nationale parlement laat mij de ruimte niet »). Dat kan onder omstandigheden zijn onderhandelingspositie versterken. Als de buitenlandse onderhandelingspartner werkelijk tot een resultaat wil komen, zal hij water in de wijn moeten doen, aangezien onze minister — gebonden als hij is door de eisen van zijn parlement — reeds tot het uiterste is gegaan. De Amerikaanse speltheoreticus Thomas Schelling heeft dat « the power to bind oneself » genoemd. Hij wijst erop dat een slimme onderhandelaar er goed aan doet een publieke opinie in eigen land te kweken die niet toestaat dat er bij internationale onderhandelingen concessies worden gedaan. Daarmee laat hij zich opzettelijk de handen binden om de tegenpartij ervan te overtuigen dat hij echt niet verder kan gaan (8). Die rol kan ook uitstekend worden gespeeld door het nationale parlement, dat daarmee de onderhandelingspositie van de minister van Buitenlandse Zaken tegenover het buitenland versterkt.

Omgekeerd kan de minister van Buitenlandse Zaken het argument van de buitenlandse druk gebruiken om zich tegenover het parlement te rechtvaardigen dat hij de door het parlement hem opgedragen taken niet heeft kunnen uitvoeren (« ik heb het wel geprobeerd, maar de boze buitenwereld gaf mij geen kans »). Van de zijde van het parlement is in zulke situaties altijd een zeker gezond wantrouwen op zijn plaats, want het is natuurlijk ook mogelijk dat de minister van de aanvang af helemaal niet van plan was de wensen van het parlement te honoreren, en dat hij het argument van de buitenlandse druk uitsluitend gebruikt als dekmantel om zich achter te verschuilen. Zo werden in het verleden door Nederlandse ministers vaak « NAVO-verplichtingen » opgevoerd als argument tegenover het parlement, om duidelijk te maken waarom bepaalde parlementaire wensen onuitvoerbaar waren. Van Staden heeft er o.a. destijds op gewezen dat deze zogeheten NAVO-verplichtingen geen juri-

(8) T. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, London, 1960, p. 28.

dische bindende verplichtingen zijn. Het gaat om toezeggingen die de bondgenoten aan elkaar doen. Wel wekt een minister met het doen van dergelijke toezeggingen aan de onderhandelingstafel verwachtingen die hij later moeilijk geheel zal kunnen negeren. Van Staden voegt hier nog aan toe: « Het behoeft geen betoog dat een parlement voor een ernstig dilemma kan worden geplaatst, wanneer het enerzijds zakelijke bezwaren heeft tegen een door een minister in internationaal overleg ondersteund voorstel, maar tegelijk rekening wenst te houden met verwachtingen die in het buitenland zijn gewekt » (9). Een minister kan zijn positie tegenover het parlement versterken door het — al dan niet naar waarheid — te doen voorkomen alsof de door het parlement aangevochten beleidsdaad berust op onomkeerbare internationale afspraken. Zo is aanvankelijk wel geprobeerd het voor te stellen alsof het NAVO-dubbelbesluit de plaatsing van 48 kruisraketten in Nederland als noodzakelijke consequentie had, die niet voor bestrijding vatbaar was. Deze poging strandde echter op de krachtige parlementaire en buitenparlementaire oppositie.

De democratiseringsgolf ten aanzien van de buitenlandse politiek heeft niet in de laatste plaats in Nederland toegeslagen. De Amerikaanse historicus Walter Laqueur heeft dit verschijnsel met de door hem gecreëerde term « hollanditis » internationale bekendheid gegeven (10). In een wetenschappelijk onderzoek van medewerkers van de universiteiten van Amsterdam, Leiden en Utrecht en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is nagegaan welke invloed er op het buitenlands beleid wordt uitgeoefend door al die groepen en organisaties en van welke factoren het al dan niet succesvolle verloop van die beïnvloedingspogingen afhankelijk is. De resultaten van dit onderzoek zijn vorig jaar gepubliceerd onder de titel *Controversies at Home* (11). Het onderzochte materiaal bestaat uit 16 case-studies, die onderwerpen van buitenlands beleid betroffen die in de afgelopen jaren controverses in de samenleving hebben opgeroepen. Bijvoorbeeld: de invoering van de neutronenbom, de leverantie van onderzeeboten aan Taiïwan, de plaatsing van kruisraketten, het afkondigen van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de leverantie van korvetten aan Indonesië en de Nederlandse houding ten opzichte van Israël in verband met de Oktober-oorlog en de oliecrisis van 1973. Ten aanzien van alle case-studies werd aan de hand van een

(9) A. VAN STADEN, *Een Trouwe Bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn, 1974, p. 191.

(10) W. LAQUEUR, *Hollanditis: A New Stage in European Neutralism, Commentary* (augustus 1981), pp. 19-26.

(11) Ph.P. EVERTS (ed.), *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Dordrecht, 1985. Voor een Nederlandse samenvatting van de resultaten van het onderzoek zie ook: Ph.P. EVERTS, *Binnenlandse Invloeden op Buitenlands Beleid, Intermediar*, 21 (1985), 43, pp. 59-67.

lijst van vraagpunten nagegaan welke acties er precies waren gevoerd en wat er te zeggen viel over de resultaten van die acties. Van de door de onderzoekers geanalyseerde binnenlandse beïnvloedingspogingen had slechts een beperkt aantal succes (zie schema). « Succes » werd gedefinieerd als de mate waarin het feitelijk gevoerde regeringsbeleid afweek van dat wat bij afwezigheid van de geanalyseerde beïnvloedingspogingen verwacht had mogen worden.

De volgende variabelen werden in beschouwing genomen :

a) *Autonomie* : elk land is wat zijn buitenlands beleid betreft aan externe beperkingen gebonden, kleine landen meer dan grote. Verondersteld mag worden dat, naarmate de externe autonomie geringer is, ook de kansen van effectieve binnenlandse beïnvloeding afnemen. In een aantal van de onderzochte gevallen was het gebrek aan autonomie inderdaad een beperkende conditie, in andere faalden de beïnvloedingspogingen ondanks een redelijke mate van autonomie. In een recente publicatie wijst de Amsterdamse politoloog Leurdijk erop dat ook in de rakettenkwestie uiteindelijk externe factoren de doorslag hebben gegeven, namelijk het verloop van de onderhandelingen in Genève en het plaatsings-schema van de NAVO (12).

b) *Binnenlandse consensus* : groepen die in dezelfde richting werken als een bestaande binnenlandse consensus, hebben meer kans op succes dan groepen die er tegen ingaan. Is de publieke opinie sterk verdeeld, dan zullen de tegen elkaar inwerkende krachten elkaar opheffen en de regering bewegingsvrijheid verschaffen. Ook hier wees het empirisch materiaal in verschillende richtingen.

c) *Tijd* : deze maakt het de regering mogelijk besluiten uit te stellen dan wel door te drukken en anderzijds oppositie te mobiliseren dan wel in stand te houden. In het begin werkt de tijd in het voordeel van de officiële besluitvormers die als initiatiefnemers in beginsel tijdstip en snelheid van de besluitvorming kunnen bepalen. Naarmate de tijd voortschrijdt, kan deze worden benut voor het mobiliseren van tegenkrachten, ten gunste van oppositionele groeperingen. Uit het onderzoek bleek dat naarmate groepen eerder in het besluitvormingsproces betrokken raken, zij meer kans hebben op succes dan als zij pas later (« te laat ») in actie komen. In dit verband is het belangrijk een goed inzicht te hebben in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces, die verschillende mogelijkheden bieden voor beïnvloeding. Zo kan men onderscheiden : het

(12) J.H. LEURDIJK, *Kruisraketten en Consensus* : is de fles half-leeg of halfvol ? *Quis Mundi*, 25 (1986), 4, p. 151.

formuleren van algemene beleidsdoelstellingen, het formuleren van strategieën, het kiezen van een van de mogelijke alternatieven en het nemen van uitvoeringsmaatregelen.

Zeer belangrijk is ten slotte dat uit het onderzoek is gebleken dat voor binnenlandse groeperingen parlementaire steun een noodzakelijke voorwaarde is voor het uitoefenen van invloed op het buitenlands beleid. (Uitzondering op deze regel vormen de economische belangengroeperingen die op andere wijze rechtstreeks toegang hebben tot de beleidsvormers.) Met andere woorden: *geen effectieve buitenparlementaire actie op het terrein van de buitenlandse politiek zonder daadwerkelijke parlementaire betrokkenheid.*

Gezien deze laatste conclusie lijkt het gewettigd opnieuw aandacht te vragen voor een verbetering van de functionering van de parlementaire controle op het gebied van het buitenlands beleid. Naast zijn rol op het terrein van de Europese politiek, waarvan hierboven al gewag werd gemaakt, heeft het nationale parlement ook meer in het algemeen een belangrijke controlerende rol op het terrein van de buitenlandse politiek. Deze rol zou op een aantal manieren versterkt kunnen worden, zonder dat men hoeft te vervallen in de verstarring van het Deense model (13).

Veel belang moet worden gehecht aan de verstrekking van juiste, relevante en tijdige informatie. In een democratie heeft de overheid de plicht haar plannen — ook op het terrein van buitenlandse politiek — tijdig bekend te maken. Dat bevordert de mogelijkheden van het parlement, dat over het algemeen meer reagerend dan initiërend zijn werk doet. Als de regering niet op eigen initiatief de nodige informatie produceert, zal zij dat moeten doen in antwoord op parlementaire vragen. Zij vermijdt, als het even kan, een directe weigering om informatie te verstrekken. Soms geeft zij er de voorkeur aan de gevraagde informatie vertrouwelijk te deponeren op de parlementaire griffie of te doen toekomen aan de vaste kamercommissie van Buitenlandse Zaken. Dit laatste soort informatie kan uiteraard niet in het openbaar worden gebruikt. Het nut ervan is beperkt, zeker als men de taak van het parlement opvat in Woodrow Wilson's klassieke omschrijving van « clarifying public business for public comprehension ». Individuele leden van het parlement komen dan wel iets te weten, maar zij mogen deze kennis niet in het openbaar gebruiken. Er zijn dan ook kamerleden die liever afzien van het verkrijgen van dit soort vertrouwelijke informatie.

(13) Het volgende is ontleend aan: P.R. BAEHR, Het Parlement en het Buitenlands Beleid, in Th.C. DE GRAAF, D.A. VAN DER HOEVEN en P.J. LANGENBERG (red.), *Omtrent het Parlement: Opstellen over Parlement en Democratisch Bestuur*, Utrecht / Antwerpen, 1985, pp. 201-218.

Informatie moet op de juiste wijze en in de juiste hoeveelheden worden verstrekt. (« Drown them in information », is een in de VS wel door ambtenaren tegenover nieuwsgierige Congresleden gehanteerde techniek.) Om de verstrekte informatie op de juiste manier te kunnen hanteren, moeten de kamerleden ook de weg erin weten te vinden. Daarin kunnen zij worden geholpen door buitenparlementaire groepen, zoals landencomité's, die ten aanzien van specifieke buitenlands-politieke kwesties vaak goed zijn ingelicht. Door op het juiste moment om inlichtingen te vragen bij de regering en door zelf via particuliere kanalen verkregen inlichtingen te lanceren, kunnen kamerleden soms langs subtiële weg het buitenlands beleid ingrijpend beïnvloeden. Nauw en geregeld contact met particuliere organisaties en met de meest betrokken departementsambtenaren is voor een effectief functioneren van een kamerlid van essentieel belang. Het spreekt vanzelf dat ook op dit terrein langjarige ervaring een groot voordeel betekent. Men weet waar men moet zijn, om de noodzakelijke informatie te verkrijgen en te lanceren. Voor wat het laatste betreft is uiteraard ook de rol van de pers van cruciaal belang. De effectiviteit van een en ander hangt echter in laatste instantie af van de bereidheid van de minister van Buitenlandse Zaken te luisteren. Als hij niet bereid is te luisteren en/of zijn beleid bij te stellen, dan is er niet veel wat het parlement kan doen, behalve hem dwingen tot aftreden en daartoe is men, zoals we al zagen, niet gauw bereid.

Het aantrekken van eigen medewerkers door de kamerleden, wat de laatste tijd in toenemende mate gebeurt, is een goede zaak, maar kan toch nooit de plaats innemen van door het kamerlid zelf verworven kennis en ondernomen activiteiten. Het zou misschien de moeite waard zijn de vaste kamercommissie van Buitenlandse Zaken een eigen apparaat te geven, naar het voorbeeld van de Amerikaanse congrescommissies. Deze parlementaire ambtenaren van Buitenlandse Zaken zouden dan een heel bescheiden tegenwicht kunnen vormen voor het ambtenarenapparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een dergelijke ambtelijke ondersteuning zou een versterking kunnen betekenen van de parlementaire activiteiten op het terrein van de buitenlandse politiek. Het zou echter ook vereisen dat de vaste kamercommissie zich veel meer als zodanig naar buiten toe zou manifesteren. Dat zou echter een totaal andere aanpak van althans de openbare vergaderingen van de commissie vereisen dan tot op heden toe gebruikelijk is. De commissievoorzitter, die zich nu voornamelijk beperkt tot het leiden van de vergaderingen en ervoor zorgt dat iedereen op het juiste moment aan het woord komt, zou dan veel sterker de leiding moeten nemen in het debat met de minister. Het vereist ook een andere opstelling van de leden van de commissie, die

in hun werkzaamheden een meer centrale rol aan hun commissielidmaatschap zouden moeten toekennen dan thans het geval is.

De kamerleden zouden er ook niet voor moeten terugschrikken zelf deskundigheid in huis te halen. Dat kan via het reeds genoemde eigen ambtenarenapparaat van de vaste kamercommissie. Dat kan verder door middel van het op veel ruimere schaal dan thans geschiedt organiseren van hoorzittingen. De Kamer zou zich voor elke begrotingsbehandeling uitvoerig door deskundigen van buiten in openbare hoorzittingen kunnen laten voorlichten. Ook zou de kamercommissie studieopdrachten aan derden kunnen verstrekken. Alweer op dit punt levert het Amerikaanse Congres een voorbeeld ter navolging. Dat voorbeeld zou, zij het dan misschien op wat bescheidener schaal, door het Nederlandse parlement kunnen worden gevolgd. Dat zou ook kunnen betekenen het formuleren van adviesaanvragen aan ter zake deskundige adviesraden. Te denken valt aan de onlangs tot stand gekomen Adviesraad voor Vrede en Veiligheid, de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid. Deze raden zijn met medewerking van het parlement bij wet ingesteld; er is geen enkele reden waarom het parlement er niet zelf ook gebruik van zou kunnen maken. Ten slotte zou de kamercommissie in staat moeten worden gesteld ambassadeurs en andere hoge ambtenaren te horen, ten einde uit de eerste hand informatie te verkrijgen.

Conclusie.

Het buitenlands beleid leent zich — waarschijnlijk meer nog dan andere beleidsonderdelen — voor spanningen tussen hetgeen de executieve kan en vermag enerzijds en hetgeen het parlement en buitenparlementaire groepen in de samenleving zouden wensen. Die spanningen zijn structureel van aard en komen voort uit de aard van het buitenlands beleid: de minister moet onderhandelingen voeren met het buitenland, maar zich voor het resultaat van die onderhandelingen binnenslands verantwoorden. De van zijde van de executieve vaak opgevoerde argumenten om de binnenlandse beïnvloeding te beperken zijn enerzijds reëel: behoefte aan geheimhouding, coherentie, consistentie, vermijden van gezichtsverlies. Tegelijkertijd is een zeker gezond wantrouwen op zijn plaats, om te voorkomen dat de betrokken minister zich achter dit soort argumenten verschuilt, ten einde te vermijden dat hij een beleid moet voeren dat hem niet aanstaat. In een democratie moet het tegenwicht tegen de regering in de eerste plaats gezocht worden in het parlement, dat gevoed kan worden en van informatie voorzien door buitenparlementaire groeperingen. Vandaar dat ik in dit betoog heb gepleit voor het

zoeken naar mogelijkheden van versterking van de positie van dat parlement op het terrein van het buitenlands beleid. Mijn opmerkingen waren voornamelijk gebaseerd op ervaringen in de VS en Nederland. Mogelijkerwijs zijn sommige ervan ook relevant voor de Belgische situatie.

Summary : Decision making in Foreign Policy in the Netherlands.

In foreign policy-making there exists a tension between what the executive is prepared to do and what parliament or public interest groups would want it to do. A recent study of domestic pressure on foreign policy-making in the Netherlands has shown that there exists a close connection between the success of public interest groups in changing foreign policy behavior and their ability to mobilize parliamentary support for their efforts. That study, entitled Controversies at Home, was based on the results of 16 case-studies of recent controversial foreign policy decisions.

Foreign ministries often use the need for secrecy, coherence and consistency as arguments to resist change. The role of the national parliament in foreign policy-making deserves to be strengthened. In this respect some of the experiences of the United States Congress could be applied to parliaments in other countries. The possibilities are discussed with specific reference to the situation in the Netherlands.





De machtsbases van België in de internationale politiek

door Wilfried DEWACHTER en Mieke VERMINCK

Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

« In Belgium there are two communities which can't live together ; one are called Walloons, and they speak a kind of low Dutch. You know I am Dutch in origin — and the others are called Flemings and they speak... NO, NO, STOP. Go back. One are called Walloons and they speak French, and the others are called Flemings, and they speak this kind of low Dutch. They can't live together... After the war, we should make two states, one known as Walloonia and one as Flamingia, and we should amalgamate Luxembourg with Flamingia. What do you say to that ? ». Zo luidde de karakterisering van België door president F. Roosevelt, na twee jaar agressie tegen België door nazi-Duitsland (1).

België is een klein land, niet gekend door het overgrote deel van de wereldbevolking. Ook bij hoge positiebekleders, zelfs in het Westen, is er wel eens weinig kennis, teken van de geringe betrokkenheid, eventueel het geringe belang van deze staat. De vraag naar de betekenis van deze staat in de internationale politiek is dan ook een terechte vraag.

Het uiteindelijke antwoord — voor zover wetenschap tot uiteindelijke uitspraken kan komen — op die vraag kan maar komen uit de gecombineerde analyse van enerzijds een hele reeks internationale besluitvormingsprocessen met daarbij een aanduiden van het Belgisch aandeel, en van anderzijds een beoordeling, over lange termijn, van de ontwikkeling van de internationale situatie en de positie van België daarin. Die gecombineerde analyse is omvangrijk, moeilijk, tijdrovend en bedreigd met ideologische vooringenomenheid. De kans op haar realisatie is dan ook ontgoochelend klein.

(1) Opgetekend door Lord V. CHANDOS (O. LYTTTELTON), *The Memoirs of Lord Chandos*, London, 1962, blz. 309, cit. in : V.R. LORWIN, *Linguistic Pluralism and Political Tension in Modern Belgium*, in : J. FISHMAN, *Advances in the Sociology of Language*, vol. II, Paris, 1972, blz. 387.

Kunnen bij gebrek aan dat « uiteindelijke » antwoord, geen benaderende uitspraken over het aandeel van België in de internationale politiek gebeuren? Een gedeeltelijk antwoord kan verstrekt worden door als waarneming van de machtsuitoefening, naar de macht als mogelijkheid, als vermogen te gaan. En dit laatste kan geoperationaliseerd worden in de machtsbases, in casu in de machtsbases van de Belgische staat.

De theoretici van de internationale politiek vertonen een hoge mate van eensgezindheid aangaande de machtsbases van de staten: de natuurlijke rijkdommen van de staat, de economische sterkte, de technologische ontwikkeling, de interne politieke cohesie en de militaire macht (2). Op basis van deze vijf componenten werd voor de jaren zeventig een eerste berekening op breed-geoperationaliseerde basis doorgevoerd (3). Deze uitwerking is verbeterd en opnieuw doorgevoerd voor de jaren tachtig (4). Op basis van dit onderzoek wordt het potentiële aandeel van België in de internationale politiek onderhavig beschreven.

Internationale positie en capaciteit van België.

Voor 1970 en 1980 worden 110 staten onderzocht, dit is het hoogste aantal staten ooit in een ietwat uitgewerkte meting betrokken. In de jaren 80 bekleedt België de 26ste plaats met 1.193 IWM punten; in de jaren 70 bezette ons land de 27ste plaats met 1.104 IWM punten (5). De intrinsieke mogelijkheden van België in de internationale politiek zijn over dat decennium nauwelijks gewijzigd. Het machtsaandeel is nagenoeg constant gebleven. De meeste West-Europese staten maken niet zulke grote verandering door. Nederland bijvoorbeeld bekleedde in de jaren '70 de 15de plaats met 1.363 IWM, en in de jaren tachtig de 17de plaats met 1.364 IWM. De eigen machtsbases zijn constant gebleven. Maar andere staten hebben hun aandeel vergroot: Saoedi-Arabië en Spanje steken Nederland voorbij. Staten met relatief grote toename van hun machtsmogelijkheden zijn zoals gezegd Spanje: van 1.268 naar 1.717 IWM en Saoedi-Arabië van 1.001 naar 1.451 IWM, maar ook India van 3.920 naar 4.435 IWM en Japan van 3.882 naar 4.510 IWM. De Bonds-

(2) W. DEWACHTER, G. TEGENBOS, E. CLIJSTERS, De machtshiërarchie van de staten, in *Res Publica*, 1977, nr. 1, blz. 8-11.

(3) W. DEWACHTER, G. TEGENBOS en E. CLIJSTERS, a.w., blz. 10-22. Op te merken valt dat in de tabel van de geselecteerde indicatoren, blz. 13, een drukfout is ingeslopen. De deelindicatoren voor de technologische ontwikkeling betreffen a) de alfabetiseringsgraad, b) de wetenschappelijke ontwikkeling, met als subindicatoren het aantal studenten Hoger Onderwijs en het aantal wetenschappelijke publicaties en c) het aantal computers.

(4) Publicatie in voorbereiding.

(5) Indexpunten van wereldmacht.

republiek Duitsland daarentegen, nog steeds op de zesde plaats, gaat eerder achteruit in IWM : van 3.324 naar 3.273.

België behoort tot een eerste peleton van staten, m.n. de 21 staten met een IWM-waarde tussen 1000 en 2000 ; daarachter bevindt zich een nog veel grotere groep van 77 staten met minder dan 1000 IWM. In het huidige internationaal-politieke bestel beschikken slechts 12 staten over een machtsbasis die groter is dan 2000 IWM.

Ontleedt men de samenstelling van de machtsmogelijkheden van België, op grond van het basisstramen dat de theoretici van de internationale politiek vooropstellen, dan komt men tot volgende rangschikking van die machtscomponenten in internationale rangvergelijking (zie tabel).

TABEL

Machtsmogelijkheden van België vergeleken met deze van de staat met de meeste en deze met de minste capaciteit, uitgesplitst naar de deelindicatoren van de machts hiërarchie in de internationale betrekkingen

Variabele	Hoogste waarde		België		Laagste waarde	
	Staat	Omvang	Plaats	Omvang	Staat	Omvang
Oppervlakte	USSR	1880,5	96	2,6	Singapore	0,05
Bevolking	China	2322,7	52	22,4	Gabon	1,3
Energieproductie	USSR	2366,7	47	10,2	meerdere	0
BNP	USA	2449,3	19	97,7	Gambia	0,2
Energieconsumptie	USA	2670,0	23	64,3	Kampuchea	0,03
Monetaire stabiliteit	Zwitserland	144,6	32	112,6	meerdere	0
Onafhankelijkheid	meerdere	205,1	27	171,6	Zimbabwe	4,5
Interne stabiliteit	Albanië	127,0	34	112,0	meerdere	0
Sociale cohesie	Japan	118,1	38	98,8	Kameroen	49,2
Alfabetisering	meerdere	141,1	1	141,1	Ethiopië	5,9
Wetenschappelijke productie	USA	2336,2	29	56,4	Gambia	0,1
Technologische infrastructuur	USA	1719,9	11	230,8	meerdere	0
Manschappen	USSR	1981,3	44	36,4	Trinidad en Tobago	0,4
Conventionele wapens	USSR	2625,8	42	35,0	Trinidad en Tobago	0,1
Nucleaire destructiecapaciteit	USA	5934,3	—	0	meerdere	0

België scoort in internationale vergelijking het best op de technologische ontwikkeling : op de eerste plaats (samen met een reeks andere gemoderniseerde staten) inzake alfabetisering, op de 17de plaats voor technologische infrastructuur en op de 29ste plaats voor wetenschappelijke productie. Na deze eerste basiscomponent komt de economische sterkte op de tweede plaats : België scoort 19de voor BNP, 23ste voor energieconsumptie en 32ste voor monetaire stabiliteit. Op interne cohesie positioneert België zich lager : 27ste voor duur van onafhankelijkheid, 34ste voor interne stabiliteit en 38ste voor sociale cohesie. Op de twee nog niet vermelde machtsbases totaliseert België in internationale ver-

gelijking laag. Aangaande de militaire macht beschikt België niet autonoom over nucleaire destructiecapaciteit ; in conventionele bewapening bekleedt het de 42ste plaats en inzake legersterkte de 44ste plaats. Inzake de natuurlijke rijkdommen staat België, dat is wel bekend, uitgesproken zwak : de 47ste staat (op de 110 onderzochte staten) wat de energieproductie betreft, 52ste voor de omvang van de bevolking en 96ste wat de oppervlakte van het grondgebied aangaat.

Op te merken valt dat deze laatste twee basiscomponenten : militaire macht en natuurlijke rijkdommen in de internationale machtshiërarchie het meest discrimineren tussen staten. De interne cohesie levert daarentegen het meest IWM-waarden op die dicht bij mekaar liggen. Economische sterkte en technologische ontwikkeling situeren zich tussen beide in wat de vormgeving van de internationale machtshiërarchie betreft.

België moet het in de internationale politiek voornamelijk hebben van zijn economische sterkte en van zijn technologische vaardigheid en deskundigheid. Een functionele opdeling van de internationale betrekkingen naar het internationaal economisch gebeuren en naar het veld van technologie en wetenschap is derhalve bevorderlijk voor het gewicht van België in die internationale betrekkingen.

In die velden heeft deze staat en haar maatschappij een relatief voordeel, en kan het zich dus relatief meer valoriseren. Een globalisatie van de internationale politiek, waarbij de verschillende functionele velden mekaar gaan aanvullen en versterken — waarvan men in een oorlogssituatie de sterkste cumulatievorm te zien krijgt — is nadelig voor het machtsaandeel van België (6). Minder ver gaand dan in geval van oorlog, in de internationale machtsstratificatie bekleedt België de zwakkere positie van de eerste groep volgstaten.

De Europese hypothese.

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt op grote schaal aan een geïntegreerd Europa gewerkt. Een behoorlijk geïntegreerd Europa met eigen politieke besluitvorming, zou een machtsbasis verwerven van 12.822 IWM (berekend voor het Europa der 12 huidige EG lidstaten). De EG zou daardoor, onbetwistbaar de derde staat (zij het in confederale vorm) zijn van de wereld, duidelijk achter op de grootmachten, de VSA en USSR (voornaamste verschil liggend in de nucleaire destructiecapaci-

(6) Waaruit geen argument ten voordele van de extreme globalisatie mag getrokken worden. Oorlog is een helaas voorkomend (en bovendien nog frequent optredend) globaliseringsverschijnsel waar men in de internationale politiek niet omheen kan kijken.

teit), maar even duidelijk voor op de huidige derde, de Chinese Volksrepubliek.

Als men de som der IWM van de 12 EG-lidstaten maakt, komt men een hogere waarde uit dan de 12.822 IWM van de EG. De Bondsrepubliek Duitsland behaalt 3.273 IWM, het Verenigd Koninkrijk scoort 3.239 IWM, Frankrijk 3.062, Italië 2.018, Spanje 1.717, Nederland 1.364, België 1.193, Denemarken 920, Griekenland 854, Portugal 657 en Ierland totaliseert 602 IWM (7). Samen een waarde van 18.899. In de internationale politiek wordt evenwel niet zozeer met de som van individueel weinig-machtige staten gerekend, zo niet zouden Afrika en Latijns-Amerika bijvoorbeeld — om niet te gewagen van de ganse derde wereld — veel sterker doorwegen in de internationale politiek. Verschillende staten betekent uiteenlopende oriënteringen, verschillende oogmerken, jaloerse soevereiniteiten, competitieve bezetters van machtsposities, met de gebruikelijke ideologisering vandien, de mogelijkheid om tegen mekaar uitgespeeld te worden (8).

Europa heeft manifest voordeel zich als politieke entiteit te vormen. Het is de keuze tussen een reële derde plaats, onmiskenbaar en niet-negeerbaar aanwezig, en de veelheid van 12 staten, waarvan sommigen effectief trachten mee te spelen in de internationale politiek. Het internationaal-functionele veld van de handel en de markten toont het gewicht van een reël bestaand Europa, wat voor dit veld onmiskenbaar het geval is, aan.

De separatistische hypothese.

Sedert lang wordt door sommige Franstaligen in België, naderhand ook door een aantal Vlamingen en Vlaamse organisaties gepleit en geijverd voor twee aparte staten: Vlaanderen en Wallonië. Sommigen zien Vlaanderen dan bij Nederland aansluiten en anderen pleiten voor een samengaan van Wallonië met Frankrijk. Vooralsnog haalt die separatistische beweging, op de periode na Wereldoorlog II in Wallonië na, niet zulk danige sterkte dat het objectief vlug zal bereikt worden.

(7) Luxemburg is zoals alle staten met minder dan een half miljoen inwoners, behalve IJsland, en zoals evident alle mini-staatjes, buiten de berekening van de internationale machtshierarchie gehouden. Bij de berekening van de EG-score is Luxemburg wel betrokken.

(8) Afgezien van de intrinsiek verminderde waarden. Een meer geïntegreerde EG zal hoe dan ook, voor lange tijd een lagere interne cohesie hebben, dan om het even welke van haar lidstaten, of het gemiddelde van haar lidstaten. Fransen, Duitsers, Vlamingen, Walen, Portugezen, Spanjaarden, enz. komen in die superbouw samen, en blijven uiteraard veel heterogener, dan elk van ze als natie.

De techniek van de machtsmeting op grond van de machtsbases laat toe de hypothese van het separatisme uit te testen en, de machtsmogelijkheden van die twee mogelijke staten te schatten.

Een afzonderlijke Vlaamse staat zou, volgens de gegevens van de jaren 80 een machtsbasis hebben van 778 tot 804 IWM, variatiebreedte bepaald door een aantal hypothesen die voor sommige variabelen geformuleerd moeten worden, bv. inzake monetaire stabiliteit, interne cohesie e.a. Een afzonderlijke staat Wallonië zou een machtsbasis hebben van 696 tot 699 IWM, schommeling ook weer afhankelijk van bovenvermelde hypothesen.

Dat Vlaanderen hoger scoort dan Wallonië, verwondert uiteraard niet.

De tweede vaststelling die gemaakt kan worden, wijst op de leefbaarheid van deze twee staten in internationale vergelijking. Volgens de operationalisering van de machtsbases van staten zou een afzonderlijke staat Vlaanderen net iets minder machtsmiddelen hebben dan Griekenland en Hongarije, maar meer machtsmiddelen hebben dan bijvoorbeeld Finland, Israël en Portugal. Wallonië zou over meer middelen beschikken dan Maleisië, Nieuw-Zeeland, Ierland, Albanië en Jordanië. (De meeste Afrikaanse landen hebben uitgesproken nog minder machtsmiddelen). In beide gevallen zou het om modale staten uit de jaren '70 en '80 gaan.

Een derde vaststelling wijst naar de verlaging van strata in de internationale machtshierarchie van twee afzonderlijke staten, in vergelijking met België. Waar België tot het eerste peleton van volgstaten behoort, zowat tussen de 1.000 en de 2.000 IWM, zouden Vlaanderen en Wallonië in de nog zwakkere, daarop volgende strata van tweederangs-volgstaten terecht komen: onder de 1.000 IWM strata, waartoe evenwel 77 van de 110 staten behoren, m.a.w. het gros van de staten. Uit de aard van de internationale politiek hebben deze staten weinig inbreng in dat gebeuren. Het Europees confederaal perspectief, hierboven besproken, biedt sterkere kansen tot politieke participatie aan het internationaal gebeuren, ook voor Vlaanderen en Wallonië, dan de separatistische hypothese.

Besluit.

Bovenstaand onderzoek steunt uitsluitend op de machtsmogelijkheid van een staat in de internationale politiek. In die benadering komt België naar voor als een eerder zwakke actor. België behoort tot een eerste strata van volgstaten. Met 20 andere staten positioneert ons land zich tussen de 2.000 en 1.000 IWM. Daarboven bevinden zich slechts 12 staten. Daaronder het grote aantal: 77 op de 110 onderzochte staten.

België scoort behoorlijk in twee functionele velden : de internationale economie en de technologische en wetenschappelijke ontwikkeling. De kans op een effectieve aanwezigheid en realisatie is hier het grootst. Globalisatie van de internationale functionele velden werkt in het nadeel van de machtsmogelijkheden van België, vooral omdat het op de twee meest discriminerende velden, natuurlijke rijkdommen en militaire macht uitgesproken laag scoort.

Nogmaals, het betreft hier uitsluitend de machtsmogelijkheden, m.a.w. de bases waarop macht geactualiseerd moet worden. De onderscheiden oogmerken van het beleid, de keuzen inzake tijd en inzet van middelen, het strategische inzicht en vaardigheid, de organisatorische deskundigheid en diplomatieke handigheid, de leidingscapaciteit, het zijn even zoveel variabelen die niet of slechts gedeeltelijk vanuit de machtsbases te voorspellen zijn. In de lijn van de kritische Duitse sociologie kan men daarom dit stuk besluiten met een eerste, zeer bekende verwittiging, dat het onderzoeksobject in de internationale politiek, zoals overigens in de politologie en de sociologie tout court, niet mag beperkt worden tot dat wat binnen het meetbereik van de beschikbare technieken ligt. Maar evenmin mag men de resultaten, binnen het meetbereik van de beschikbare technieken, verwaarlozen onder het mom dat de uitspraken onvolledig zijn. Men moet deze uitkomsten binnen de accurate geldigheidsdrempels houden. Maar dan leiden zij tot meer betrouwbare uitspraken, dan de voorwetenschappelijke waarneming terzake vermag.

Summary : The Power Capabilities of Belgium in International Politics.

Based on a extensive computation of power capabilities, the position of Belgium in international politics can reliably be assessed. Belgium belongs to a first stratum (N = 21) of followers states. Its best functional fields are international economic relations and those concerning science and technology. A globalisation of all functional fields runs at the expense of its international position.

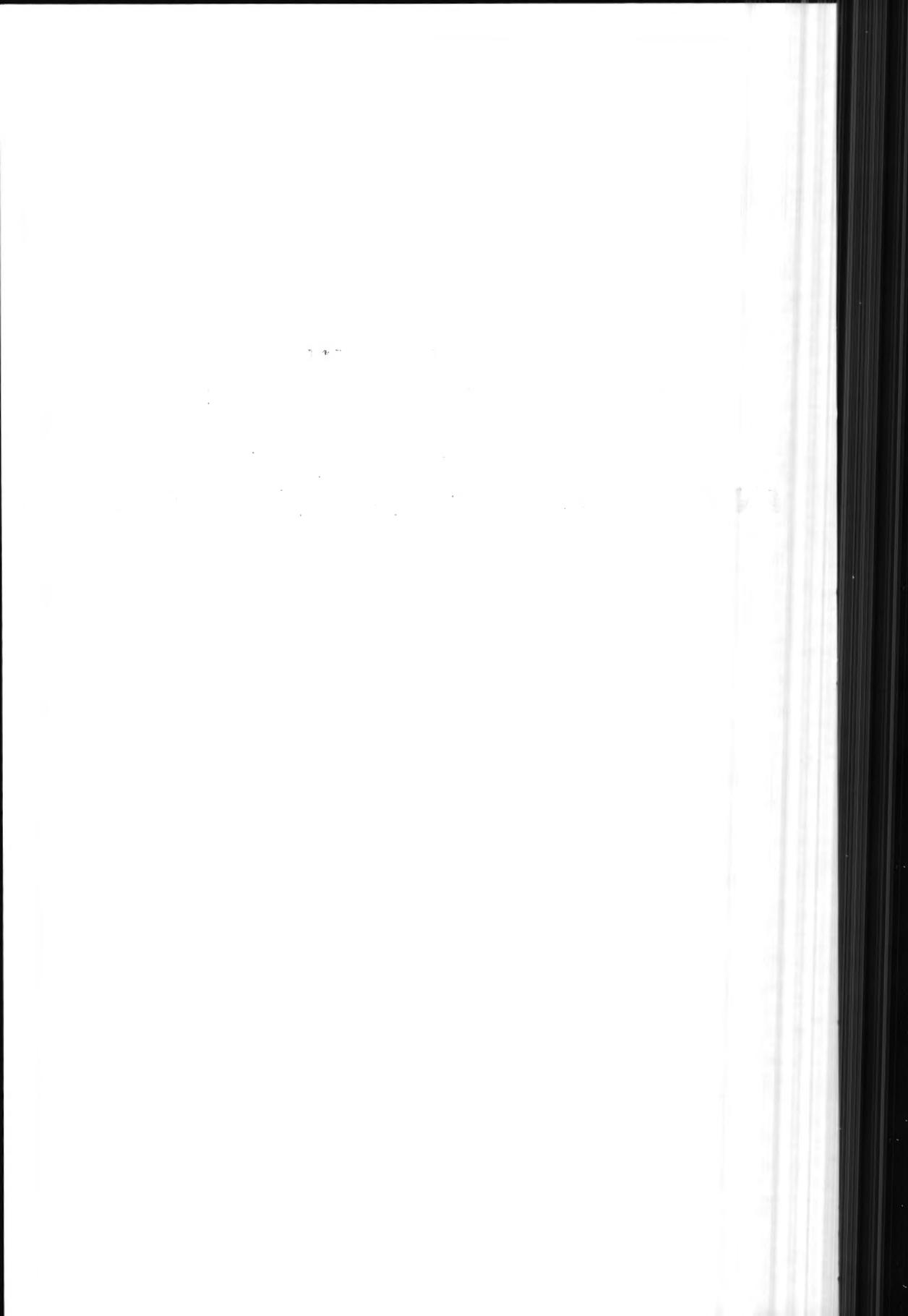
A splitting up of the country would relegate the emerging states, Flanders and Wallonia, to the second more numerous stratum of still less powerful followers. Whereas a politically unified Europe would mean a participation on a considerably more powerful level.





**BESLUITVORMING
INZAKE LANDSVERDEDIGING**

**LA PRISE DE DECISION
EN MATIERE DE DEFENSE NATIONALE**



Distribution et nature de l'influence dans la politique belge de défense dans les années 1980*

par Philippe MANIGART,

Chargé de recherches au FNRS.

★

1. Introduction.

Le but de cet article est de décrire, de manière empirique, la structure et la nature de l'influence dans le domaine belge de la défense nationale au cours de la période 1980-1983. La manière dont l'influence est répartie entre les acteurs dans un système politique détermine en effet, dans une large mesure, comment les problèmes qui surgissent dans ce système seront résolus. Ceci découle du fait qu'organisations influentes et organisations marginales n'ont pas le même impact sur le processus de prise de décision. Sur un plan structurel, il est donc important de connaître la répartition de l'influence au sein d'un domaine politique, car un domaine où l'influence est répartie d'une manière très inégalitaire fonctionnera sans doute fort différemment d'un domaine où celle-ci est également distribuée. Autrement dit, la structure de l'influence dans un domaine politique est un fait social au sens durkheimien du terme, à savoir qu'elle possède une extériorité par rapport aux acteurs et impose une série de contraintes sur leurs actions.

Les données qui seront présentées dans le cadre de cet article sont tirées d'un projet de recherche consacré à l'élaboration des décisions en matière de défense nationale en Belgique. Dans cette étude, les organisations actives dans le domaine de la défense nationale furent interrogées, au moyen de questionnaires standard, sur les différents aspects de la poli-

* Pour cette recherche, l'auteur a bénéficié d'un contrat de chargé de recherches au FNRS et d'une bourse de recherche de l'OTAN. Cet article a été rédigé alors que l'auteur était à l'Institut Universitaire Européen de Florence en tant que boursier Jean Monnet.

tique belge de défense, leurs intérêts, leurs activités, leurs ressources et leurs relations avec l'ensemble des autres organisations. A l'origine, le projet fut conçu comme une réplique des travaux actuellement menés, à l'Université de Chicago, par E.O. Laumann et ses collègues. Ceux-ci étudient l'organisation sociale des politiques de la santé et de l'énergie aux Etats-Unis (1).

Avant de procéder à l'analyse de la structure d'influence dans le domaine belge de la défense nationale, il semble utile de préciser ce qu'on entend par influence. Ce concept, comme beaucoup d'autres en sciences sociales, est en effet souvent employé dans des acceptions très diverses.

2. Les concepts d'influence et de pouvoir.

Si tous les auteurs s'accordent pour dire que le pouvoir et l'influence sont inégalement répartis et que dans tout système politique, il existe une « élite » (au sens d'une minorité d'acteurs) qui détient le pouvoir et exerce son influence sur les processus de décision, ils sont par contre loin de s'accorder sur ce qu'il faut entendre par pouvoir et influence. Quand on passe en revue la littérature, on ne peut en effet manquer de s'apercevoir qu'y règne souvent une grande confusion terminologique (2). D'une part, beaucoup d'auteurs utilisent indifféremment les termes « pouvoir », « influence », « autorité », « contrôle », « leadership » ; d'autre part, il n'y a pas de consensus sur la définition à donner à chacun de ces termes. Ainsi, le pouvoir est-il tantôt conçu comme un attribut d'un acteur, tantôt comme une relation entre acteurs, tantôt comme une potentialité, tantôt comme la réalisation effective de la volonté de l'acteur (comportement). Dans cet article, le pouvoir sera défini en termes de relation asymétrique et de potentialité, suivant en cela la définition classique de Weber (3), selon laquelle le pouvoir est la probabilité d'un individu ou d'un groupe de faire triompher au sein d'une relation sa propre volonté, même contre la résistance des autres.

(1) Voir D. KNOKE et E.O. LAUMANN, *The social organization of national policy domains : an exploration of some structural hypotheses*, pp. 195-222, dans R.S. BURT et N. LIN (éds), *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills, 1982 et E.O. LAUMANN et D. KNOKE, *National Policy Domains : An Organizational Perspective on Energy and Health*, Madison, à paraître.

(2) Pour une revue des définitions des concepts de pouvoir et d'influence, voir D. KNOKE, *Power structures*, dans S.L. LONG (éd.), *The Handbook of Political Behavior*, vol. 3, New York, 1981, pp. 275-352 ; A.M. ROSE, *The Power Structure : Political Process in American Society*, Oxford, 1967 et W. RIKER, *Some ambiguities in the notion of power*, pp. 341-349, *American Political Science Review*, 58, 1964.

(3) M. WEBER, *The Theory of Social and Economic Organizations* (traduit par A.M. Henderson et T. Parsons, édité par T. Parsons). New York, 1964, p. 152.

La célèbre définition de l'influence de Banfield (4) (« the ability to get others to act, think, or feel as one intends »), parce qu'elle est trop large, ne permet guère de différencier ce concept de celui de pouvoir. Dans cette acception en effet, l'influence n'est guère qu'une des formes possibles du pouvoir. Qu'est-ce qui distingue alors ces deux notions ? Parmi les diverses tentatives de clarification, celle de Parsons (5) nous paraît la plus intéressante (en particulier sa discussion sur les différents moyens auxquels un acteur peut recourir pour altérer le comportement d'autrui et sur les sources de l'influence) (6), bien qu'elle s'applique d'abord à des individus concrets et non à des organisations comme ce sera le cas ici.

Selon Parsons (7), un acteur dispose de quatre moyens pour amener autrui à se conformer à sa volonté. A ces quatre possibilités correspondent quatre mécanismes généralisés d'échange :

- a) l'acteur peut proposer à autrui des avantages matériels (argent);
- b) il peut le persuader qu'il est de son intérêt d'agir ainsi (influence);
- c) il peut le menacer (pouvoir);

d) il peut le convaincre qu'il n'a pas le choix (engagement moral généralisé ou « value commitment »).

Dans les deux premiers cas, on insiste sur les conséquences positives de l'obéissance d'autrui ; dans les deux derniers, sur les conséquences négatives du refus.

Le pouvoir se définit donc par la *contrainte* exercée par certains acteurs sur d'autres, alors que l'influence consiste dans l'ensemble des moyens symboliques par lesquels « Autrui est amené à agir d'une certaine manière, parce que cette action est réputée bonne pour lui, quels que soient les changements dans la situation qui pourraient résulter pour lui de sa résistance ou de sa soumission, ou quelle que soit la nature des

(4) E.C. BANFIELD, *Political Influence : A New Theory of Urban Politics*, New York, 1961.

(5) Voir T. PARSONS, On the concept of influence, *Public Opinion Quarterly*, 27, 1963, pp. 37-92 et On the concept of political power, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 107, 1963.

(6) Précisons qu'il ne s'agissait pas là de l'ambition première de Parsons. Celle-ci était de clarifier, d'un point de vue macrostructurel, la distinction entre les quatre média d'échange généralisé (l'argent, le pouvoir, l'influence et les engagements moraux). Pour une analyse critique de cette tentative, voir F. CHAZEL, Réflexions sur la conception parsonienne du pouvoir et de l'influence, *Revue française de sociologie*, 5, 1964, pp. 387-401 et J.S. COLEMAN, Comment on « On the concept of influence », *Public Opinion Quarterly*, 27, 1963.

(7) T. PARSONS, On the concept of influence, *op. cit.*

obligations qu'il violerait par sa résistance » (8). En d'autres termes, l'influence est un mécanisme généralisé de la *persuasion*. Elle se distingue nettement du pouvoir (tout au moins analytiquement), en ce sens qu'elle ne recourt ni à la force, ni à la menace.

La mise en œuvre de l'influence suppose, comme pour les autres modalités de l'action, la mobilisation de certaines ressources. Parmi celles-ci, Parsons (9) distingue le prestige, l'autorité (10), la richesse, l'expertise et la détention d'informations susceptibles d'intéresser autrui. Il s'ensuit que, quand on demande à quelqu'un d'estimer l'influence d'un acteur, son jugement reposera sur une combinaison de ces multiples critères. En fait, comme l'observe Gamson (11), même la réputation d'être quelqu'un d'influent peut en soi être source d'influence. Comme le remarquent Laumann et Knoke (12) : « Empirical judgments of relative influence among a set of actors must combine in complex ways all these varied bases of control into summary judgments of the relative consequentiality of given actors for particular issue-resolving deliberations. Such judgments are essential for the various parties to make because they help to orient them to the decision-making process and to organize the sorts of responses believed to be appropriate to support or counter different influence attempts. »

S'il est vrai que l'influence dépend essentiellement du consentement d'un acteur à faire ce qu'un autre lui suggère, alors la question du consensus sur la structure d'influence d'un système politique devient cruciale. Il s'ensuit que toute analyse de cette structure doit s'attacher à déterminer dans quelle mesure il existe un consensus partagé par les différents acteurs du système sur qui est influent et qui ne l'est pas ? Suivant que ce consensus existe ou pas, l'influence sera plus ou moins efficace pour affecter la prise de décision. Trois possibilités peuvent être envisagées.

1. Il existe un consensus généralisé sur la structure d'influence ; dans ce cas, il est vraisemblable que la résolution des conflits sera plus facile. Notons que le fait qu'un tel consensus existe à propos des acteurs qui

(8) T. PARSONS, *Politics and Social Structure*, New York, 1969, p. 415. Cité dans F. BOURRICAUD, *L'individualisme institutionnel : essai sur la sociologie de T. Parsons*, Paris, 1977, p. 181.

(9) T. PARSONS, *Politics and Social Structure*, *op. cit.*

(10) T. PARSONS (*ibid.*, p. 372) définit l'autorité d'un acteur comme « ce qui dans son statut lui donne droit à prendre des décisions qui l'obligent non seulement lui-même, mais la collectivité, et par conséquent les autres membres de cette collectivité. » (cité dans F. BOURRICAUD, *op. cit.*, p. 183).

(11) W. GAMSON, Reputation and resources in community politics, *American Journal of Sociology*, 72, 1966, p. 122.

(12) E.O. LAUMANN et D. KNOKE, *On the nature of influence in large systems : the cases of the national policy domains of energy and health*, Chicago, p. 13.

comptent ne préjuge en rien de la forme (égalitaire/inégalitaire) de la distribution de l'influence à l'intérieur du système.

2. Le consensus peut être partiel, c'est-à-dire limité à des sous-domaines du système politique. Dans ce cas, si les conflits à l'intérieur des différents sous-systèmes sont toujours susceptibles d'être réglés par voie d'influence, par contre, l'intégration au niveau du système devra vraisemblablement se faire par d'autres mécanismes.

3. Enfin, les acteurs peuvent ne pas s'accorder du tout sur qui compte dans le système. Celui-ci risque alors d'être caractérisé par l'anarchie et une incapacité systémique à résoudre tout conflit.

Ce problème du consensus peut également être abordé par un biais légèrement différent : celui de la composition de l'« électorat » (« constituency ») d'un acteur, c'est-à-dire de ses mandants, de ceux qui estiment qu'il est influent. Nous reprenons ici la discussion qu'en font Laumann et Knoke (13). Prenons, par exemple, le cas d'une petite minorité d'acteurs sur qui se reporte la grande majorité des votes d'influence (structure inégalitaire de l'influence). On peut imaginer deux cas de figure. D'une part, les participants peuvent voter pour le même groupe d'acteurs. Dans ce cas, on dira que le consensus est généralisé. D'autre part, il peut arriver que chaque membre de l'élite reçoive un nombre équivalent de votes, mais de la part de segments disjoints de l'électorat. Dans ce cas, le consensus est partiel, mais systématiquement organisé. Laumann et Knoke arguent que les mécanismes d'intégration seront fort différents dans les deux situations. Dans la première situation, il y a une élite unique ; une fois qu'elle s'est mise d'accord sur la politique à suivre, elle peut espérer voir sa volonté s'imposer facilement aux autres membres du système. Dans la seconde situation par contre, le résultat sera l'émergence soit de sous-élites spécialisées, soit de factions rivales, chacune soutenues par un segment distinct d'acteurs. L'accord au niveau du système sera très difficile à réaliser, aucune des sous-élites ne pouvant décider quoi que ce soit sans l'accord des autres (14).

Dans les paragraphes qui suivent, après avoir identifié les différents membres du domaine belge de la défense nationale dans les années 1980, on décrira la structure d'influence du domaine et on s'interrogera sur la présence ou l'absence de consensus entre les acteurs à son propos. La mise à jour de cette structure et de sa nature nous semble un préalable

(13) *Ibid.*, pp. 15-16.

(14) Pour un développement de ces hypothèses sur l'effet de la nature du consensus sur le processus de prise de décision, voir LAUMANN et KNOKE, *On the nature of influence*, *op. cit.*, pp. 13-19.

à une étude des conséquences que celle-ci peut avoir sur le processus de prise de décision dans un système politique. Cette question ne sera toutefois pas abordée dans le cadre de cet article.

La structure d'influence sera opérationnalisée comme émergeant de l'agrégation des jugements que portent les différents membres du domaine belge de la défense nationale sur l'influence des autres acteurs. En d'autres termes, pour mesurer l'influence des différents acteurs, on aura recours à la technique dite de « réputation ». Gamson (15) justifie l'emploi d'une telle méthode en faisant remarquer que la réputation d'être influent ne reflète pas seulement le fait qu'un acteur possède un certain nombre de ressources persuasives, mais est, en elle-même, une ressource, au même titre que l'argent ou l'autorité (16). Pour citer Gamson (17), « réputation is significant because it is a stable and generalized persuasion resource ». Précisons que le fait d'identifier une série d'acteurs comme particulièrement influents dans un système politique ne signifie pas en soi qu'ils constituent une « élite dirigeante » (« ruling elite ») ou même un groupe cohésif. Pour qu'il en soit ainsi, un tel groupe doit posséder d'autres caractéristiques, dont l'analyse sort du cadre de cet article (par exemple, ils doivent former ce qu'en analyse de réseau, on appelle une clique ou un cercle social) (18).

3. Identification des acteurs.

La première étape dans l'analyse d'une structure d'influence consiste à identifier les principaux membres du système. Un postulat de cette étude est que les acteurs-clés d'un domaine politique sont des organisations formelles et non des individus isolés. Selon Coleman (19) en effet, dans nos sociétés industrielles avancées, ce sont des organisations (ce qu'il appelle des « corporate actors ») qui, parce qu'elles ont des ressources bien plus importantes que celles dont peuvent disposer les individus, exercent le pouvoir et non plus des personnes concrètes. Celles-ci n'interviennent dans le processus d'élaboration des décisions qu'en tant que représentants d'organisations ou de groupes organisés. Autrement dit, elles n'agissent pas pour leur propre compte, mais pour le compte d'inté-

(15) *Ibid.*, pp. 122-124.

(16) Pour une discussion sur la pertinence de cette méthode, voir également M. AIKEN et P. MOTT (éds), *The Structure of Community Power*, New York, 1970.

(17) *Ibid.*, p. 124.

(18) Voir à ce sujet C. KADUSHIN, Power, influence and social circles : a new methodology for studying opinion makers, *American Journal of Sociology*, 72, 1968, pp. 121-131 et R.D. ALBA et G. MOORE, Elite social circles, dans R.S. BURT et M.J. MINOR (éds), *Applied Network Analysis*, Beverly Hills, 1982, pp. 245-261.

(19) J.S. COLEMAN, *Power and the Structure of Society*, New York, 1974.

rêts organisés. Par acteurs d'un domaine politique, on entendra donc l'ensemble des organisations concernées par les problèmes qui surgissent dans ce domaine et qui participent d'une manière significative au débat public en cette matière.

Les deux techniques les plus souvent utilisées pour identifier les acteurs d'un système politique sont les méthodes de position (« positional methods ») et celles de réputation (« reputational methods ») (20). Les méthodes de réputation utilisent soit le jugement d'experts, soit des indices de visibilité pour déterminer qui sont les membres du système. Les techniques de position par contre s'attachent à découvrir quelles sont les positions dans le système qui disposent d'une parcelle d'autorité. Les acteurs occupant de telles positions, c'est-à-dire ayant un pouvoir de décision, sont alors considérés comme membres du système.

Afin d'établir la liste des membres du domaine belge de la défense, on a eu recours à ces deux techniques simultanément. Les organismes publics (cabinets ministériels, administrations) concernés par l'élaboration de la politique de défense, ou de certains de ses aspects, furent automatiquement inclus dans la liste des organisations à interroger (méthode de position). Il en fut de même pour tous les partis politiques représentés au Parlement, les organisations syndicales présentes à la Commission Consultative du Personnel Militaire (CCPM), les trois principales organisations syndicales interprofessionnelles, ainsi que les organisations patronales concernées par les problèmes de fourniture de matériel militaire. En ce qui concerne les firmes industrielles, ne furent sélectionnées que celles recevant d'importants contrats du Ministère de la Défense nationale (MDN). Quant aux autres groupes d'intérêts, à savoir les organisations volontaires, leur liste fut établie à partir d'une analyse du contenu de 4 journaux belges (*Le Soir*, *La Libre Belgique*, *De Standaard* et *De Morgen*) (méthode de réputation). La période couverte s'étendait de janvier 1980 à décembre 1983. Pour qu'une organisation volontaire soit incluse dans la liste des acteurs, il fallait qu'elle ait été citée au moins trois fois dans les journaux susmentionnés au cours de la période choisie, sur un sujet relatif à la politique belge de défense. L'hypothèse sous-tendant le choix de ce critère de sélection était que des organisations volontaires dont l'activité en matière de défense ne fait jamais l'objet de couvertures de presse n'ont vraisemblablement aucune influence réelle dans le débat politique. Ceci

(20) Sur le problème de la délimitation des frontières d'un système, voir E.O. LAUMANN, P.V. MARSDEN et D. PRENSKY, The boundary specification problem in network analysis, dans R.S. BURT et M.J. MINOR (éds), *op. cit.*, pp. 18-34.

dit, on reconnaît bien volontiers que ce critère, comme tout critère de sélection, est quelque peu arbitraire et n'est pas le seul possible.

Une liste initiale d'acteurs fut ainsi construite et envoyée à des experts en matière de défense, tant militaires que civils, en leur demandant de signaler des acteurs importants qui auraient été éventuellement oubliés. A partir de leurs réponses, une liste de 96 organisations fut établie. Il convient de noter que ces 96 organisations représentent la population des acteurs du domaine de la défense nationale en Belgique et non pas un échantillon. Elles se répartissent en six catégories : les organismes publics (N = 25), les partis politiques (N = 15), les organisations syndicales et les associations professionnelles militaires (N = 11), les organisations patronales et les groupements d'entreprises, belges et étrangers (N = 8), les principales firmes ayant des contrats avec le MDN (N = 19) et les groupes d'intérêt divers (N = 18).

Un questionnaire de 120 pages environ fut envoyé à chaque organisation (21). Les interviews furent menés entre juillet 1984 et juillet 1985. Septante-cinq questionnaires furent renvoyés dûment complétés, soit un taux de réponse de 78 %. Il s'agit là d'un taux satisfaisant vu l'atmosphère de secret entourant bien souvent tout ce qui touche à la défense (22). Deux raisons principales furent données par les organisations qui refusèrent de répondre officiellement au questionnaire : pas concernées par la « politique » de défense et nature confidentielle des informations (cette dernière explication étant essentiellement donnée par des firmes privées).

4. Les sources de l'influence dans le domaine belge de la défense.

Afin de tenter de déterminer quelles étaient les ressources à l'origine de l'influence d'une organisation dans le domaine belge de la défense, on demanda aux répondants de choisir cinq ou six organisations qu'ils connaissaient particulièrement bien et de dire, pour chacune d'elles, la ou les ressources sur lesquelles reposait leur influence. Les répondants avaient le choix entre les sept possibilités suivantes :

(21) Pour une liste des organisations et sur la manière dont les questionnaires furent construits et l'enquête menée, voir P. MANIGART, Les relations inter-organisationnelles dans le domaine de la défense nationale, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1111-1112, 1986.

(22) A titre de comparaison, lors d'une étude sur la hiérarchie du pouvoir en Belgique, seulement 13,9 % des « élites » interrogées avaient répondu au questionnaire. Voir W. DEWACHTER, La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge, *Res Publica*, 2, 1973, pp. 279-290.

1. Compétence et connaissances techniques en matière de défense nationale (experts).
2. Ressources financières.
3. Pouvoir de décision découlant de leur position dans l'appareil d'Etat (pouvoir exécutif ou d'exécution).
4. Bonnes introductions auprès d'organisations influentes.
5. Capacité de mobiliser leurs membres pour faire aboutir leur cause.
6. Capacité de mobiliser l'opinion publique.
7. Pouvoir institutionnel, c'est-à-dire accordé par la loi, ou les textes (par exemple, négociations collectives, etc.).

Ensuite, on demandait aux répondants de préciser, parmi ces différents critères, ceux qui s'appliquaient le mieux à leur propre organisation. En général, on constate que l'influence des organismes publics repose, d'après les répondants, avant tout sur les critères 3, 1 et 7, alors qu'à l'autre extrémité, les seules ressources dont disposent les organisations volontaires sont leurs éventuelles capacités de mobilisation (critères 5 et 6). Quant aux partis politiques, leur principale ressource est leur pouvoir de décision (critère 3). Enfin, pour les firmes privées, le nerf de la guerre est, sans surprise, l'argent.

TABLEAU I

Analyse de régression de l'indice d'influence sur les 7 sources d'influence

<i>Ressource</i>	<i>Coefficient de régression standardisé (par ordre décroissant d'importance)</i>
Pouvoir de décision	0,38**
Pouvoir institutionnel	0,37*
Expertise	0,14
Bonnes introductions	0,08
Ressources financières	0,06
Capacité de mobiliser ses membres	0,01
Capacité de mobiliser le public	0,01
R ²	0,72
* p 0,03	
** p 0,001	

Pour chaque organisation mentionnée, on a calculé le nombre de fois qu'une ressource donnée était citée. Ces fréquences ont ensuite été utilisées comme variables indépendantes dans une analyse de régression, dont la variable dépendante était l'indice d'influence associé à chaque organisation (voir section suivante pour la manière dont cet indice a été calculé). Le tableau I présente les coefficients de régression standardisés associés aux sept ressources.

Il appert de ce tableau que l'indice d'influence est un assez bon indicateur du potentiel de ressources dont dispose un acteur pour influencer la décision dans le domaine de la politique belge de défense. Le coefficient de détermination de l'équation de régression est en effet assez élevé ($R^2 = 0,72$). Cela signifie que les sept ressources expliquent 72 % de la variance de l'indice d'influence. D'après les répondants toutefois, ces sept ressources ne sont pas toutes également importantes. Seules en fait deux variables (pouvoir de décision découlant de la position et pouvoir institutionnel) ont un coefficient de régression standardisé statistiquement significatif. Ces coefficients sont, par ailleurs, relativement élevés (0,38 et 0,37 respectivement).

Les autres ressources ne semblent par contre pas contribuer d'une manière significative à l'influence d'un acteur. En particulier, la capacité de mobiliser l'opinion publique ou ses adhérents pour faire aboutir ses revendications semblent être relativement inefficaces en matière de politique de défense. Dans la mesure où la plupart des organisations volontaires — et dans une moindre mesure les organisations syndicales — ne possèdent que ces deux seules ressources, on en déduit qu'elles seront perçues comme marginales dans le processus d'élaboration des décisions. Inversement, parce qu'ils possèdent généralement les ressources stratégiquement les plus importantes, les principaux organismes publics concernés par la politique de défense devraient être considérés comme les plus influents. La répartition de l'influence entre les différents types d'acteurs (section 5) confirmera cette hypothèse.

5. La structure de l'influence.

Pour mesurer la répartition de l'influence entre les 96 acteurs du domaine de la défense nationale belge, on a eu recours à la méthode de réputation. Cette méthode repose sur la capacité présumée des différents acteurs impliqués dans un domaine politique de pouvoir, au moins approximativement, distinguer les acteurs qui comptent des autres. Au cours de l'interview, on a donc posé la question suivante : « Toutes les organisations reprises dans la liste ci-dessous sont, à un degré ou à un autre, actives dans le domaine de la politique de défense nationale en Belgique. Toutefois, j'aimerais que vous m'indiquiez maintenant celles qui, selon vous, sont les plus influentes et qui ont le plus de poids dans l'élaboration des décisions en matière de défense nationale ? »

Les répondants pouvaient citer autant d'organisations qu'ils jugeaient approprié.

En outre, dans une question complémentaire, on leur demandait s'il y avait d'autres organisations, non reprises dans la liste des 96 organisations, qui, selon eux, étaient particulièrement influentes. Peu d'organisations non reprises dans la liste initiale furent mentionnés et aucune ne reçut plus d'une citation. Ceci démontre, entre parenthèses, que le processus d'identification des principaux acteurs était adéquat.

Le nombre de fois qu'un acteur était cité comme particulièrement influent fut utilisé comme indicateur de sa position sur l'échelle hiérarchique. Un inconvénient de cette méthode est que, particulièrement pour certains types d'organisations (par exemple, les firmes privées), des facteurs conjoncturels (par exemple, la signature d'un contrat) interviennent aussi pour déterminer l'influence d'une organisation par rapport à une autre. Il ne faut donc pas attribuer une importance excessive au fait que telle organisation occupe un rang légèrement supérieur à telle autre. Structurellement parlant, la répartition des organisations par quartile (voir tableau III) est moins contaminée par ces facteurs conjoncturels et donc plus significative.

La distribution des citations mesure la dispersion/concentration de l'influence attribuée dans le domaine belge de la défense pendant la période 1980-1983. Le nombre moyen de votes par répondant fut de 17,3 (1018 divisé par 59, le nombre de répondants). Une distribution purement aléatoire des votes entre les 96 organisations aurait attribué 10,6 citations à chacune d'elles (1018 divisé par 96). Ainsi que le montre le tableau II, qui présente le nombre de citations reçues par les 30 acteurs les plus influents (par ordre décroissant d'importance) (23), la distribution réelle est évidemment loin d'être aléatoire.

Sans surprise, c'est le cabinet du Ministère de la Défense nationale et l'Etat-Major Général qui étaient perçus par les répondants comme les deux acteurs ayant le plus de poids dans l'élaboration des décisions en matière de défense au cours de la période 1980-1983. Ils reçurent chacun 5,3 % des votes (soit 53 citations sur un total de 978). Ils étaient suivis de près par l'OTAN, qui reçut 51 citations. Ces trois organismes pris ensemble comptabilisaient plus de 15 % du total des votes, une première indication de la nature très inégalitaire de la structure d'influence dans le domaine de la défense en Belgique.

Parmi les partis politiques, le CVP était perçu comme le plus influent (43 citations) (un résultat là encore sans surprise) et se classait en qua-

(24) Pour une liste complète des organisations selon le nombre de citations reçues, voir Annexe et P. MANIGART, *Belgian defense policy-making: a brief overview of some structural constraints*, Communication à la 1985 International Conference of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Chicago, 1985.

TABLEAU II

Répartition des 30 acteurs les plus influents selon le nombre de votes reçus
(par ordre décroissant d'importance)

Rang	Type	Nom	Votes
1,5	1	Cabinet du Ministère de la Défense Nationale (MDN)	53
—	1	Etat-Major Général (JS)	53
3	2	OTAN	51
4	3	Christelijke Volkspartij (CVP)	43
5	2	Ministère des Relations Extérieures (EXTMIN)	42
6	2	Ministère des Affaires Economiques (ECOMIN)	40
7	2	Premier Ministre (PREMIER)	39
8,5	3	Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV)	34
—	3	Parti Réformateur Libéral (PRL)	34
10,5	3	Parti Social-Chrétien (PSC)	31
—	2	Ministère du Budget (BUDMIN)	31
13	1	Etat-Major de la Force Terrestre (GS)	29
—	1	Etat-Major de la Force Aérienne (VS)	29
—	3	Socialistische Partij (SP)	29
15	3	Parti Socialiste (PS)	26
16	1	Etat-major de la Force Navale (ZS)	25
17	5	Flemish Aerospace Group (FLAG)	19
18	6	Fabrique Nationale de Herstal (FN)	18
19	2	Ministère de l'Intérieur (INTMIN)	16
20	2	Commission pour les Problèmes Nationaux de Défense (CPND)	15
21,5	1	Etat-Major du Service Médical (MS)	14
—	5	FABRIMETAL	14
23	6	ACEC	13
24,5	6	General Dynamics	12
—	6	SABCA	12
26	6	PRB	11
28,5	1	Centre d'Etude de Défense (CED)	10
—	2	Ministère de la Fonction Publique	10
—	5	Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)	10
—	6	Bel Telephone Manufacturing Company	10

Notes : Votes = Nombre de votes reçus .

N = 59.

Type : 1° Ministère de la Défense Nationale ; 2° organismes publics autres que le MDN ;
3° partis politiques ; 4° organisations syndicales ; 5° organisations patronales ;
6° entreprises.

Suite du tableau en annexe.

trième position. On remarquera également que les quatre partis de la coalition gouvernementale actuelle (CVP, PSC, PVV et PRL) recevaient plus de votes que l'ensemble des partis d'opposition. Précisons toutefois que le SP et le PS étaient tous deux dans le premier quartile d'organisations. Les autres partis (c'est-à-dire le PC, les Ecolos, les partis régionalistes ou fédéralistes) venaient très loin derrière en nombre de citations : le mieux placé, la Volksunie, occupait la cinquantième place avec seulement 5 citations.

Parmi les acteurs perçus comme les plus influents, il y avait également le Ministère des Relations Extérieures (cinquième place avec

42 citations), le Ministère des Affaires Economiques (sixième place, 40 citations) et le Premier Ministre (septième place et 39 citations). Enfin, parmi les autres acteurs particulièrement influents, on peut citer les quatre Etats-Majors (Force Terrestre, Force Aérienne, Force Navale et Service Médical), le FLAG, FABRIMETAL, la FEB, la FN, les ACEC, General Dynamics, la SABCA, PRB et Bell Telephone.

On notera que les organisations syndicales — tant militaires qu'inter-professionnelles — ne sont pas reprises dans cette liste des 30 acteurs les plus influents. Le syndicat le mieux placé était la CSC avec 9 citations (trente-deuxième place). Quant au principal syndicat militaire, la CGSM, il n'obtenait que 2 citations et était relégué à la soixante-sixième place. Egalement absent du tableau II est l'ensemble des organisations volontaires. La mieux placée, le CNAPD, n'apparaît qu'à la quarante-cinquième place avec 6 citations (on remarquera que c'est toutefois plus que les syndicats militaires). Il apparaît donc que ces deux derniers groupes (syndicats militaires et organisations volontaires) sont considérés comme plutôt marginaux dans le processus d'élaboration des décisions en matière de défense nationale. Enfin, 15 organisations ne reçurent aucune citation. Parmi celles-ci, on citera le PC, le RW, l'UDRT, le Vlaams Blok, la CGSP - secteur militaire ainsi que la CCSP - groupe militaire, le MIR/IRG et son équivalent flamand, l'IOT.

Quand on examine le tableau III qui présente la distribution des citations par quartile d'organisations, on se rend mieux compte combien l'influence est inégalement répartie dans le domaine belge de la défense.

TABLEAU III
Distribution des votes par quartile d'organisations

	Nombre de votes	Nombre d'orga- nisations	Pourcent de votes	Pourcent d'organismes publics
Premier quartile	697	23	71,2	56,5
Deuxième quartile	210	26	21,4	26,9
Troisième quartile	63	22	6,4	18,2
Dernier quartile	10	25	1,0	4
	980	96	100	26,0

Si les votes avaient été répartis de manière aléatoire, chaque quartile aurait dû recevoir exactement 25 % des citations. Comme on peut le constater, la réalité est toute autre : 71,2 % des citations sont allées aux organisations localisées dans le premier quartile. Le deuxième quartile recevait lui 21,4 % des citations, alors que le dernier quartile n'en recevait qu'1 %.

Une autre façon d'appréhender la forte inégalité régnant dans le domaine belge de la défense est d'examiner la courbe de concentration de Lorenz (fig. 1). Il s'agit d'une courbe représentant la fréquence relative cumulée des citations en regard de la fréquence relative cumulée des organisations. Pour comprendre ce graphique, il faut savoir que plus la répartition cumulée des citations s'écarte d'une répartition égali-

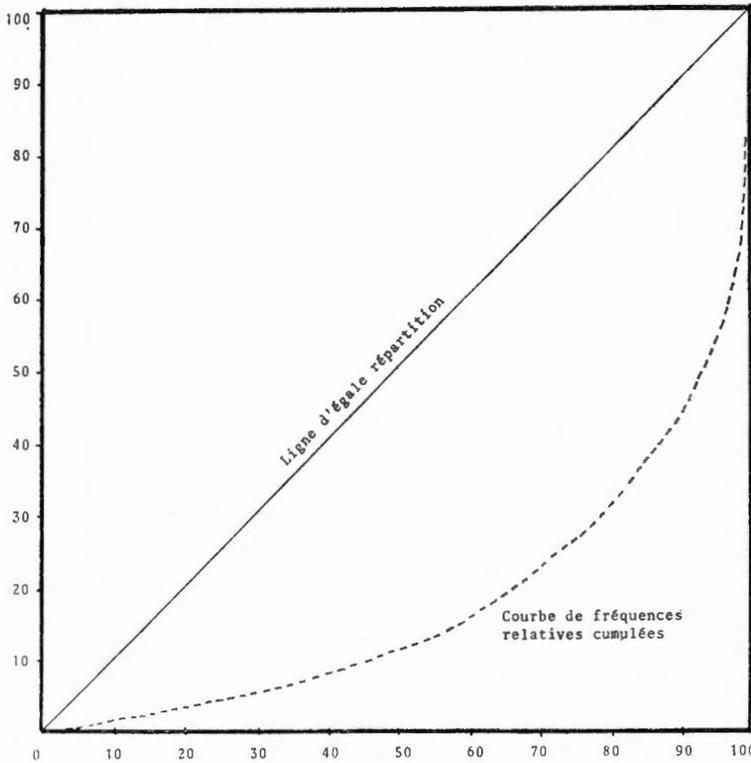


FIG. 1. — Courbe de Lorenz pour la distribution de l'influence dans le domaine belge de la défense.

taire, plus la courbe des fréquences relatives cumulées s'éloigne de la droite d'égale répartition. Or, ainsi que le montre la figure 1, l'écart entre les deux lignes est conséquent. Le coefficient Gini (qui varie de 0 à 1) mesure cet écart algébriquement : plus le coefficient est élevé et plus l'écart avec la ligne d'égale répartition est important. Pour le domaine belge de défense, il était de 0,62. A titre comparatif, il n'était que de 0,48 et 0,44 dans les domaines de la santé et de l'énergie aux

Etas-Unis (24). Cela tendrait à prouver que la distribution de l'influence est nettement plus inégalitaire dans le domaine militaire que dans des domaines civils.

Si l'on revient maintenant au tableau III, on remarquera que les organismes publics (MDN et autres) représentaient 56,5 % et 26,9 % des organisations des premiers et deuxièmes quartiles. On peut en conclure que le domaine belge de défense est, dans une large mesure, géré par des groupes politico-administratifs (exécutifs et administrations). Les firmes privées ainsi que les associations patronales se retrouvaient, quant à elles, principalement dans le deuxième quartile. Par contre, la grande majorité des organisations volontaires était localisée dans le dernier quartile, c'est-à-dire que leur rôle dans le processus de prise de décision est assez marginal.

En fait, il semble qu'en règle générale, les organisations volontaires (tout au moins certaines d'entre elles) soient plus visibles en termes de recensions de presse que réellement influentes dans le processus de prise de décision. C'est le cas, par exemple, du VAKA qui occupe la deuxième position sur l'indice de visibilité (avec 92 recensions), derrière le SP (236 recensions), mais n'arrive qu'à la cinquante et unième place sur l'échelle d'influence. Le coefficient de corrélation de rang de Spearman entre l'indice d'influence et l'indice de visibilité est de 0,40 (25). Ce coefficient assez modeste indique qu'une organisation très visible n'est pas nécessairement influente et qu'il faut tenir compte des modes informels de pression.

6. La nature de l'accord sur la structure d'influence.

Dans la section 1, on a parlé de l'« électorat » (« constituency ») d'une organisation pour désigner l'ensemble des acteurs qui considèrent cette organisation comme influente. Le problème qui sera abordé dans cette section est celui de savoir si les organisations centrales (c'est-à-dire celles qui sont jugées les plus influentes) partagent le même électorat ou si, au contraire, elles reçoivent leurs votes de segments différents de la population d'organisations. En d'autres termes, le consensus est-il généralisé, partiel, ou absent ? Le tableau IV, qui présente un certain nombre de données concernant les 20 organisations réputées les plus influentes, tente de répondre à cette question.

(24) E.O. LAUMANN et D. KNOKE, *On the nature of influence*, *op. cit.*, p. 33.

(25) Un indice de visibilité fut calculé pour les partis politiques, les organisations syndicales, les associations patronales et les organisations volontaires. Le coefficient de corrélation de rang ne concerne donc pas les organisations gouvernementales et les firmes privées.

TABLEAU IV

Analyse de la variance des votes reçus par les 20 acteurs les plus influents, selon le type d'organisation et le groupe d'intérêt votant

Organisation	Pourcent de citations reçues/ N possibles	Seuil de confiance	
		Type d'organisation	Groupe d'intérêt
MDN	89,8	—	—
JS	89,8	—	—
OTAN	86,4	—	—
CVP	72,9	0,01	0,07
EXTMIN	71,2	0,01	—
ECOMIN	67,8	0,00	0,01
PREMIER	66,1	—	—
PVV	57,6	—	—
PRL	57,6	—	—
PSC	52,5	—	—
BUDMIN	52,5	0,00	0,00
GS	49,2	0,09	0,01
VS	49,2	0,00	0,02
SP	49,2	—	—
PS	44,1	—	—
ZS	42,3	0,09	0,02
FLAG	32,2	0,00	—
FN	30,5	—	—
INTMIN	27,1	—	—
CPND	25,1	—	—

Notes : Voir tableau 1 pour la signification des sigles.

— = pas significatif au niveau $p \leq 0,1$.

La deuxième colonne du tableau IV présente le pourcentage de citations reçues par les 20 organisations les plus influentes par rapport au nombre de votes possibles ($N = 59$). Il en ressort qu'en ce qui concerne les organisations situées au sommet de l'échelle tout au moins, il ne fait guère de doute qu'existe un large consensus. Ainsi, le cabinet du Ministère de la Défense Nationale (MDN) et l'Etat-Major Général (JS) ont attiré chacun 89,8 % des votes possibles (52/59) et l'OTAN, 86,4 %. D'une manière plus générale, les 11 organisations réputées les plus influentes ont recueilli chacune plus de la moitié des suffrages potentiels. Il existe donc bien un consensus à l'intérieur du domaine belge de la défense. Mais celui-ci est-il généralisé ou partiel ?

Pour répondre à cette question, on a eu recours à l'analyse de la variance. On a retenu deux variables indépendantes : le type d'organisation (publique, syndicale, etc. Voir section 2) et le groupe d'intérêt (« issue public ») auquel appartient l'organisation. Ces « issues publics », pour reprendre l'expression de Knoke et Laumann (26), sont composés

(26) D. KNOKE et E.O. LAUMANN, Issue publics in national policy domains, Communication à la réunion de l'American Sociological Association, à Détroit, septembre 1983.

d'organisations ayant un « portefeuille » similaire de préoccupations. Il s'agit de groupes d'organisations qui partagent un niveau équivalent d'intérêt pour l'ensemble des questions qui se posent dans un domaine politique (27). Chaque acteur fut assigné à une des cinq classes mutuellement exclusives d'organisations mises à jour par une analyse de classification hiérarchique ascendante (28). Ces cinq classes, qui regroupent les organisations sur la base d'un intérêt équivalent pour de sous-ensembles spécifiques de problèmes de défense, furent appelées « personnel militaire » (N = 17), « politique générale de défense » (N = 21), « matériel » (N = 19), « MDN » (N = 2) et « statut des militaires » (N = 0) (29).

Deux analyses de la variance à un critère furent effectuées séparément pour les deux variables indépendantes. Elles testent l'hypothèse qu'il existe des différences significatives entre le nombre de votes émis par les différents groupes vers les acteurs influents. Autrement dit, l'analyse de la variance répond à la question de savoir si certains groupes d'organisations n'ont pas tendance à proportionnellement plus voter pour telle organisation. Au contraire, si un consensus quant à l'influence d'une organisation existe, alors les différences de moyennes entre groupes ne devraient pas être significatives (30).

Il ressort de la lecture du tableau IV que, si le consensus n'est pas total (il existe certains désaccords), on ne peut pas à proprement parler de consensus partiel au sens défini plus haut. Premièrement, en ce qui

(27) Dans le questionnaire, on demandait aux répondants d'indiquer, parmi une liste de 59 matières ayant trait à la politique de défense, celles auxquelles leur organisation s'intéressait plus particulièrement. Ils devaient en outre spécifier le niveau d'intérêt sur une échelle à quatre points (pas concernée, quelque peu concernée, assez concernée, très concernée). Pour une liste de ces problèmes de défense, voir P. MANIGART, *Les relations inter-organisationnelles dans le domaine de la défense nationale*, *op. cit.*

(28) Pour plus de détail, voir P. MANIGART, *ibid.*, pp. 19-24.

(29) Les deux organisations appartenant à cette dernière classe (ministère de la fonction publique et administration centrale civile) n'ayant pas répondu à la question sur la répartition de l'influence dans le domaine belge de la défense, ils ne sont pas inclus dans la présente analyse. Les nombres entre parenthèses représentent le nombre d'organisations classifiées dans ces groupes ayant répondu à la question sur l'influence, et non le nombre total d'organisations appartenant à cette classe.

(30) Il faut toutefois attirer l'attention du lecteur sur le fait que l'emploi de techniques d'inférence statistique n'est pas tout à fait justifié dans le cadre de cette étude. En effet, les données auxquelles elles s'appliquent ne représentent pas un échantillon aléatoire de la population étudiée, mais bien la population elle-même. Il s'ensuit que, *stricto sensu*, toute différence observée est significative. Ceci dit, ces différences peuvent être plus ou moins importantes. L'analyse de variance est ici utilisée comme une méthode commode et parcimonieuse pour détecter si les différences entre les différents groupes sont importantes ou non. D'autre part, on a choisi de retenir le seuil p 0,1, et non p 0,01 comme il est généralement d'usage, pour tenir compte du fait que le nombre d'organisations appartenant à certaines catégories était peu élevé.

concerne les trois organisations les plus influentes (MDN, JS et OTAN), les différences entre catégories ne sont pas significatives, ce qui signifie que ces trois organisations sont considérées comme également influentes par l'ensemble des répondants. Au niveau de ces trois organisations, le consensus est généralisé. Deuxièmement, les différences ne sont pas significatives pour plus de la moitié des 20 organisations retenues (12 pour le type d'organisation et 13 pour le type de groupe d'intérêt).

Parmi les organisations qui reçoivent proportionnellement plus de citations d'une catégorie d'acteurs, citons les Etats-Majors des trois armes (GS, VS, ZS), les Ministères des Relations Extérieures, des Affaires Economiques et du Budget, le FLAG et le CVP. Il est à noter que le CVP est le seul des six partis traditionnels dont l'influence est jugée différemment par les diverses catégories : les autres partis politiques, les organisations volontaires, les services du MDN et les organisations appartenant aux groupes d'intérêts « personnel militaire » et « politique générale de défense » ont tendance à le juger plus influent que ne le font les autres groupes. C'est le Ministère du Budget qui voit son influence la plus diversement appréciée. Le seuil de confiance est en effet de 0,002 pour le type d'organisation et 0,000 pour le type de groupe d'intérêt. Les partis politiques, les organisations volontaires, les organismes publics autres que le MDN et les organisations appartenant au groupe « politique générale de défense » sont proportionnellement nettement moins nombreux à l'estimer influent. L'influence du FLAG est également fortement controversée par certains types d'organisations. Ainsi, il n'est considéré par aucun organisme public comme influent. Les organisations syndicales et les firmes privées sont également fortement réservées sur son influence réelle. Ce sont les organisations volontaires et les partis politiques qui sont proportionnellement les plus nombreux à le trouver influent.

D'une manière générale, on s'aperçoit qu'en ce qui concerne les types d'organisations, quand il y a désaccord, les clivages se font souvent entre les partis politiques, les organisations volontaires et les organismes publics autres que le MDN d'un côté et les services du MDN, les organisations syndicales, les associations patronales et les firmes privées de l'autre. En ce qui concerne les groupes d'intérêts, les clivages sont moins nets et plus fluctuants. Tout ce que l'on peut dire, c'est que le groupe « personnel » et le groupe « matériel » sont souvent opposés.

Enfin, afin de tester la possibilité d'un clivage gauche/droite concernant l'appréciation de la structure d'influence, on a effectué une analyse de la variance sur les seuls partis politiques. Ceux-ci ont été répartis en deux groupes correspondant plus ou moins à ce clivage politique : les partis de l'actuelle majorité, auxquels on a ajouté l'UDRT et le VB,

d'un côté, et les autres partis de l'autre côté. Aucune différence d'appréciation significative n'a pu être décelée, même à des degrés de signification élevés. De même, une analyse de la variance sur les organisations unilingues n'a pas révélé de clivages linguistiques/communautaires significatifs, si ce n'est en ce qui concerne le FLAG, que les organisations francophones sont proportionnellement plus nombreuses que les néerlandophones à estimer influent.

7. Conclusions.

L'objectif principal de cet article a été de décrire, d'une manière quantitative, la structure de l'influence dans le domaine belge de la défense au cours des années 1980-1983. Bien qu'on ait presque exclusivement mis l'accent sur les aspects morphologiques de ce phénomène, au dépens de ses aspects dynamiques, il nous a semblé que la mise à jour de cette structure était une étape importante dans l'analyse du fonctionnement d'un système politique. Elle constitue en effet un des cadres de référence à partir desquels les divers acteurs orientent leurs activités et élaborent leurs stratégies.

La première conclusion qui se dégage de cette étude est que la structure d'influence dans le domaine belge de la défense est fort inégalitaire et hiérarchisée : seul un nombre restreint d'acteurs ont la capacité d'influer réellement sur les décisions. Parmi les plus importants pendant la période 1980-1983, citons le cabinet du Ministère de la Défense Nationale, l'Etat-Major Général et l'OTAN.

Sans doute plus que d'autres domaines politiques belges, celui de la défense semble être géré d'une manière prépondérante par des groupes politico-administratifs (ministères, services techniques, administrations). Inversement, le rôle des partis, quoique substantiel (ainsi qu'en témoigne la présence des six partis traditionnels parmi les quinze organisations les plus influentes), y est peut-être moins important que dans d'autres domaines politiques. On pense à celui de l'Education nationale, par exemple. A cela, on peut trouver deux explications. D'abord, le fait que le domaine de la défense soit relativement technique fait que les administrations y ont une influence plus grande qu'ailleurs. Mais surtout, il y a le fait que la Belgique fasse partie d'une alliance et que, par conséquent, sa politique de défense n'est pas uniquement déterminée par des considérations de politique intérieure. La marge de manœuvre des partis y serait donc moins grande que dans d'autres domaines où dominant essentiellement des préoccupations d'ordre national. L'importance des contraintes internationales sur la politique belge de défense

expliquerait ainsi la troisième place de l'OTAN dans notre hiérarchie de l'influence.

L'analyse a également permis de constater que, non seulement la répartition de l'influence à l'intérieur du domaine de la défense était fort inégalitaire, mais aussi qu'il existait un consensus assez généralisé entre les acteurs quant à l'identité des organisations centrales et des organisations périphériques. Autrement dit, l'influence dont dispose une organisation s'étend vraisemblablement à l'ensemble du domaine de la défense et non pas seulement aux sous-domaines auxquels elle participe (31). D'après Laumann et Knoke (32), une telle structure, où existe un centre unique, favorise une gestion centralisée du système.

Enfin, sur un plan comparatif, le domaine belge de la défense apparaît être beaucoup plus centralisé et fermé que d'autres domaines politiques. Ainsi, les domaines de l'énergie et de la santé publique aux Etats-Unis, étudiés par Laumann et Knoke, étaient beaucoup plus différenciés, moins centralisés ; le consensus y était également moins généralisé. Sur une échelle ordinaire répartissant les domaines politiques selon le degré de hiérarchisation et de consensus, on trouverait, au sommet, le domaine belge de la défense. Ensuite, viendrait le domaine américain de la santé. Enfin, au bas de l'échelle, se situerait le domaine de l'énergie. La raison en est que, dans les années 1970, période sur laquelle portait l'étude de Laumann et Knoke, ce domaine était encore relativement décentralisé parce que peu institutionnalisé (le département de l'énergie fut seulement créé sous la présidence de Carter).

Il est probable que ces différences ne découlent pas de quelconques caractéristiques nationales, quoique réelles elles puissent être, mais bien plutôt de la nature même des domaines étudiés. Ainsi, une étude du domaine de la défense aux Etats-Unis, par exemple, révélerait sans doute une même tendance à la fermeture et à la centralisation. Par contre, en ce qui concerne la politique de la santé et de l'énergie, il se pourrait que, vu la nature plus « corporatiste » du système politique belge (33), ces deux domaines soient plus centralisés en Belgique qu'aux Etats-Unis.

(31) Pour une description de la différenciation fonctionnelle à l'intérieur du domaine belge de la défense, voir P. MANIGART, *Les relations inter-organisationnelles*, op. cit., pp. 13-25.

(32) E.O. LAUMANN et D. KNOKE, *On the nature of influence*, op. cit., pp. 15-16.

(33) Sur le concept de corporatisme, voir P.C. SCHMITTER, *Still the century of corporatism ?*, dans P.C. SCHMITTER et G. LEHMBRUCH (éds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres, 1979, pp. 7-52. Celui-ci (p. 13) définit un système corporatiste, ou pour être tout à fait précis, néo-corporatiste, comme étant un système politique dans lequel « the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functional differentiated categories. »

Mais ce n'est là qu'une hypothèse qui demanderait à être vérifiée empiriquement.

En conclusion, il apparaît que, par rapport à d'autres domaines politiques, le processus d'élaboration des décisions en matière de défense semble, comme on pouvait s'y attendre, relativement fermé. L'analyse d'autres variables, non étudiées dans le cadre de cet article, notamment la structure des communications interorganisationnelles (34), confirme cette impression.

Summary : Influence structure of the Belgian defence policy.

This paper presents a quantitative analysis of the influence structure of the Belgian defense policy domain in the 1980s. The Belgian defense domain has a very unequal influence distribution, with only a handful of actors being perceived as very influential. A fairly generalized consensus exists among the relevant actors about who counts or does not count in the domain.

ANNEXE

Répartition des acteurs selon l'influence attribuée (par ordre décroissant d'importance),

faisant suite au tableau II : Répartition des 30 acteurs les plus influents

Rang	Type	Nom	Votes
32,5	2	Ministère de la Politique Scientifique	9
—	4	CSC	—
—	6	ASCO	—
—	6	Dassault	—
35,5	5	Vlaams Economisch Verbond (VEV)	8
—	6	SONACA	—
39	1	Administration Militaire Centrale (AMD)	7
—	1	Administration Générale Civile (AGC)	—
—	1	Service Général des Achats	—
—	6	BN	—
—	4	FGTB	—
45,5	1	Service Générale du Personnel (SGP)	6
—	5	GEBECOMA	—
—	6	Cockerill Mechanical Industries	—
—	6	Philipp-MBLE	—
—	6	SAIT	—
—	6	SIEMENS	—
—	6	TEAMCO	—
—	7	CNAPD	—
51	3	Volkunie	5
—	5	Union Wallonne des Entreprises (UWE)	—

(34) Voir P. MANIGART, Les relations inter-organisationnelles, *op. cit.*, pp. 36-55.

Rang	Type	Nom	Votes
—	7	VAKA	—
53	4	CGSLB	4
57,5	1	Service Général des Constructions (KGC)	3
—	3	FDf	—
—	4	SBO/AOSA	—
—	6	Boelwerf	—
—	6	MECAR	—
—	7	UNOR	—
—	7	Ligue des Familles	—
66,5	2	Vlaamse Executieve	2
—	2	Exécutif Régional Wallon	—
—	4	SLFP	—
—	4	CGSM	—
—	4	UPSOB	—
—	7	MILAC	—
—	7	Pax Christi Vlaanderen	—
—	7	OCV	—
—	7	Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap	—
76,5	2	Ministère des Communications	1
—	3	Ecolo	—
—	3	Agalev	—
—	4	SNS/RAMSOB	—
—	4	SNM	—
—	6	BMV	—
—	7	CJD	—
—	7	Burgerdienst voor de Jeugd (BDJ)	—
—	7	CJEF	—
—	7	GRIP	—
89	3	PC/KP	0
—	3	Vlaams Blok	—
—	3	RW	—
—	3	RPW	—
—	3	UDRT/RAD	—
—	4	CGSP - secteur militaire	—
—	4	CCSP - groupe militaire	—
—	5	OFEMA	—
—	5	Office of Defense Cooperation (ODC)	—
—	7	SOLAC	—
—	7	VVDM	—
—	7	CSCJ	—
—	7	IOT	—
—	7	MIR/IRG	—
—	7	Bond van Grote en Jonge Gezinnen	—

Notes : Votes = Nombre de votes reçus .

N = 58.

Type : 1° Ministère de la Défense Nationale ; 2° organismes publics autres que le MDN ;
3° partis politiques ; 4° organisations syndicales ; 5° organisations patronales ;
6° entreprises.



De politicus, de diplomaat en de deskundige in het veiligheidsbeleid

door Louis TOBBACK,

Volksvertegenwoordiger.

★

Het wordt soms voorgesteld dat gebrek aan deskundigheid het zwarte gat is van de besluitvorming inzake buitenlandse politiek en defensie. Als remedie wordt dan vooropgeschoven dat wat meer rationaliteit (tegenover het moralisme van de publieke opinie), wat meer realisme (tegenover de ideologen van « rechtse en linkse signatuur ») en — uiteraard — wat meer deskundigheid en informatie (tegenover de « vervlaking » van het televisienieuws en de verkiezingsgebonden kortzichtigheid van de politici) bij machte zouden zijn de verbroken consensus in het buitenlands beleid weer te lijmen en een coherente en zinvolle aanpak te realiseren.

Onafgezien de vraag of er ergens een beëdigd individu kan bestaan die diploma's van rationaliteit, realisme en deskundigheid kan verstrekken, schort er toch wat aan zulk een — ongetwijfeld goed bedoelde — voorstelling van zaken. Over het hoofd wordt gezien dat elke optie inzake buitenlandse politiek, dat elke uitspraak inzake defensie een vertrekpunt heeft. En dat vertrekpunt heeft geen uitstaans met deskundigheid.

Het was Daniel Yergin die in zijn *Shattered Peace* hiervoor de term « axioma » hanteerde. Yergin beschrijft hoe in de elite van de Amerikaanse buitenlandse politiek vanaf 1944 twee scholen tegenover elkaar staan, die elk vertrekken van een eigen axioma. Het Riga-axioma ging ervan uit dat de Sovjetunie een revolutionaire Staat was uit op wereldoverheersing en waarmee dus nooit enige vorm van coëxistentie mogelijk zou zijn. Het Yalta-axioma daarentegen geloofde dat de Sovjetunie een traditionele grootmachtenpolitiek wou voeren in het bestaande internationale systeem en er dus geen behoefte aan had precies dat systeem overboord te gooien. Zulke axioma's hebben geen uitstaans met deskundigheid, maar met overtuigingen, uitgangspunten — die nadien telkens weer aan de werkelijkheid moeten getoetst worden.

« Deskundigheid » en uitgangspunten mogen nooit elkaars plaats innemen, of je institutionaliseert wat vaker in dit land gebeurt: dat zogenaamde deskundigen het besluitvormingsproces in eigen handen nemen, op een ondoorzichtige manier hun beslissingen opdringen en gevrijwaard blijven van democratische en parlementaire controle, laat staan inspraak.

Dat alleszins lijkt mij een van de conclusies te zijn die je uit de analyse van Philippe Manigart kan halen: wie het meest in de schijnwerpers staat en uit eerlijke bekommernis onrustwekkende ontwikkelingen in defensie en buitenlandse zaken in vraag stelt — zoals de vredesbeweging — heeft uiteindelijk de minste invloed. Organisaties daarentegen die zich het gemakkelijkst aan de publieke controle kunnen onttrekken — zoals de generale staf of de NAVO — hebben daarentegen een heel wat dikkere vinger in de pap.

Wie in dit land beslist uiteindelijk over defensie en buitenlandse politiek?

Dat het de publieke opinie niet is, weet men onderhand al wel. Anders waren er geen kruisraketten opgesteld in ons land.

Dat het al evenmin het parlement is, moet ook nog maar eens gezegd worden. Behalve het Amerikaanse Congres komen de andere Westerse parlementen er niet aan te pas. Aan parlementairen komt het toe internationale verdragen te bekrachtigen en daar houdt de parlementaire rol inzake buitenlandse politiek mee op. Als parlementairen een rol wordt gegund dan is het er een van louter toeschouwer. Hoe anders kunnen de gebeurtenissen van 15 maart 1985 verklaard worden, waarbij een eerste minister het parlement inlicht over de opstelling van kruisraketten in dit land terwijl hij het licht al lang op groen gezet heeft en Amerikaanse transportvliegtuigen al uren in de lucht hangen? Tot in het Amerikaanse Congres toe werd raar opgekeken bij zoveel respect voor het Belgische parlementaire bestel.

Als het niet de publieke opinie is en niet het parlement, bepaalt de Minister van Buitenlandse Betrekkingen dan misschien het verloop van de gebeurtenissen?

Er lijkt mij sinds de tweede wereldoorlog een onherroepelijk proces aan de gang waarin Buitenlandse Zaken alsmaar meer de leiding over het buitenlands beleid verliest. Er zijn daar vooreerst de collega-ministers die elk op hun terrein aan buitenlandse politiek doen. Ik constateer dat een Minister van Justitie in Londen gaat beraadslagen over internationale anti-terrorismecoördinatie, zonder enig contact met Buitenlandse Zaken. Hetzelfde gaat op voor Volksgezondheid, Ontwikkelingssamenwerking, Arbeid en Tewerkstelling, en zelfs voor Economische Zaken. Brengen wij nog even het Pégard-feuilleton in herinnering, waarbij Buitenlandse Zaken een boormachine voor de Sovjetunie naar Cocom doorsluis, waar

het op een Amerikaans *njet* botst, terwijl twee maand later zijn collega van Economische Zaken op eigen verantwoordelijkheid precies dezelfde machine naar precies hetzelfde land laat uitvoeren.

Deze versplintering van de besluitvorming zet zich in zowat alle Westerse landen door en de coherentie van de buitenlandse politiek wordt er niet groter op. In sommige landen probeert men dat op te lossen via een interministeriële coördinatie, in andere — Canada is daar een voorbeeld van — door sommige van die gespecialiseerde ministeries onder te brengen bij Buitenlandse Zaken, dat aldus een soort super-ministerie wordt. Maar — en ik wil in het midden laten of dit alleen in België het geval is — daar houdt het niet mee op. Iedereen zal het erover eens zijn dat in het koppel Landsverdediging - Buitenlandse Zaken het eerste ondergeschikt zou moeten zijn aan het tweede. Zeker sinds de Harmeloefening van de jaren 60 en 70 heeft niemand in dit land nog in twijfel getrokken dat een politieke benadering van de veiligheidspolitiek een grotere rol toebedeeld moet krijgen dan de militaire. Die tijd lijkt echter ook weer achter ons te liggen. Ik zie een Minister van Defensie eind oktober 1986 naar de Schotse Highlands trekken voor een vergadering met zijn collega's en daar, ten eerste, het Amerikaanse Star-Wars-programma onderschrijven — waarover noch de Belgische regering noch de Minister van Buitenlandse Betrekkingen een beslissing hebben genomen; ten tweede, de Amerikaanse president hun steun toezeggen voor zijn optreden in Reykjavik; en, ten derde, hoog afgeven op het gevaar van een tactisch nucleair overwicht, wat bij sommigen de indruk heeft nagelaten dat wij binnenkort gevraagd gaan worden om meer tactische kernwapens in West-Europa op te stellen en dat er geen akkoord over de verwijdering van middellange-afstandsruketten zal gesloten worden voordat er wat aan het tactische arsenaal verandert. Wie zou verwachten dat voor zulk een belangrijke vergadering de Minister van Defensie op voorhand even zou overleg hebben gepleegd met zijn collega op Buitenlandse Zaken, vergist zich. Hij speelde er cavalier seul en plaatste de hele regering voor voldongen feiten. Trouwens, die regering had het te druk met het zoeken naar een oplossing voor het Voerense probleem, zodat er geen momentje afkon om wat te gaan bomen over kernwapens en de toekomst van deze planeet.

Veronachtzaming van de publieke opinie, uitschakeling van het parlement, afkalving van de bevoegdheid van het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen: alleen de regering blijft nog over om aan buitenlandse politiek te doen. Maar doet zij dat?

Wij hebben het moeten meemaken dat een Eerste Minister, die als Eerste Minister sinds 1979 bijna onafgebroken betrokken is bij het raketendossier, pas in januari 1985 het dossier is gaan bestuderen —

hoewel honderduizenden al jaren door de straten van Brussel trokken, zijn diverse regeringen de afgrond telkens slechts op het laatste nippertje hebben kunnen vermijden, zijn eigen partij de grootste moeilijkheden had met de opstelling van kruisraketten. En dat deed hij dan nog alleen maar omdat hij bij een bezoek aan de Amerikaanse president gaan beseffen is dat men zelfs hem « bedrogen » heeft.

Als ik dit voorval probeer te begrijpen kan ik niet anders dan constateren dat er al bij al toch niks ongewoons aan de hand was. Het is blijkbaar een gewoonte geworden — en dit al vele jaren — dat de Belg'sche regeringen het terrein van de buitenlandse politiek en de defensie onbezet laten, en aan eender wie die daar gebruik van wil maken, de vrije toegang verlenen.

Dat was in de jaren 70 al zo, toen de regeringen de defensiebegroting automatisch met 4 % lieten groeien om niet verder te moeten discussiëren over wat er met dat geld gebeurde.

Dat is in de jaren 80 nog altijd zo. Het recente voorstel van Luitenant-Generaal Gysemberg inzake het tienjarenplan voor legeraankopen vermeldt in het besluit : « In bijlage worden twee mogelijke ontwikkelingen voor een tienjarenplan gegeven, één met een constante groei van 4 % en een ander met een constante groei van 6,5 %. Daar bovenop zou de daling van de prijs van de dollar toelaten om tussen de vier en de zes miljard aan "electronic-countermeasures-uitrusting" aan te kopen voor de F 16". De redactie van de *Financial Times* schrijft iedere dag dat ze haar hele krant niet wil verwedden om te weten hoe de dollar de volgende dag zal staan, terwijl de militairen bij ons zes miljard extra uitgeven op basis van een dalende dollarprijs tot in 1997 !

Een werkgroepje binnen de NAVO beslist dat de enkele sleutel het ideale afvuurmechanisme is voor kruisraketten en geen enkele West-europese en Belgische minister heeft dat in vraag gesteld. NAVO-ambtenaren bepaalden in 1981 dat België zijn toegewezen hoeveelheid raketten in maart 1985 zou ontvangen en de toenmalige Belgische minister van Landsverdediging heeft — in tegenstelling tot zijn Nederlandse collega — daar geen bezwaar bij aangetekend, wat België er als het ware toe verbond in maart 1985 de raketten in ontvangst te nemen.

Omdat NAVO-bureaucraten sinds de rakettenzaak van mening zijn dat hun geliefkoosde programma's gevaar lopen vanaf het moment dat zij in het parlement of zelfs op regeringsniveau nog maar ter sprake komen, hebben zij dan maar voor eens en altijd geconcludeerd dat voortaan politiek warmbloedige wapenprogramma's best uit de belangstelling kunnen blijven. Steeds meer willen zij de plaats innemen van politici en de hele besluitvorming naar zich toetrekken. Want zij zijn toch deskundig ?

Dit optreden hebben wij voor het eerst kunnen appreciëren toen het dossier van de nieuwe chemische wapens in 1986 aan de orde werd gesteld binnen de NAVO. Op alle mogelijke manieren is geprobeerd om het hele proces louter via bureaucratische weg af te handelen, via de zogenaamde force-goal procedure. Die komt er op neer dat geen enkele lidstaat over een vetorecht beschikt. Een NAVO force-goal over chemische wapens heeft dus het dubbele voordeel dat niemand de Amerikaanse regering kan tegenhouden en dat bovendien de indruk gewekt is dat er een soort goedkeuring vanwege de bondgenoten aan gegeven werd. Op die manier hoopte de Amerikaanse regering het Congres te overtuigen dat zij de opgelegde voorwaarden heeft ingewilligd en maakte zij het haar Westeuropese bondgenoten mogelijk een debat over gifwapens te omzeilen door erop te wijzen dat het om een louter interne Amerikaanse aangelegenheid gaat. Maar het eindresultaat is dat de weg naar nieuwe gifwapens open ligt. De gevolgde procedure kan niet beter worden samengevat dan de Republikeinse senator Hatfield, een notoir tegenstander : « This is a textbook case of political obfuscation ».

Het zal weinigen verbazen te lezen dat de NAVO-besluitvorming inzake chemische wapens slechts het topje van de ijsberg is en dat op een soortgelijke manier thans binnen de NAVO geprobeerd wordt een beslissing door te drukken over een Europees ruimteschild.

Welke conclusie nu verbinden aan deze vogelvlucht over personen en instanties die allen op de een of andere manier betrokken zijn bij de besluitvorming in het buitenlands en defensiebeleid, maar er uiteindelijk toch niet aan te pas komen als er moet beslist worden ?

Heeft Hugo de Ridder gelijk als hij in zijn laatste boek, *Geen winnaars in de Wetstraat*, schrijft : « Het is mijn opvatting dat tegen de precisie van de NAVO-voorbereiding gesteund door het Belgische militaire en diplomatieke establishment, het geïmproviseerde van de besluitvorming in de Wetstraat het steeds zal moeten afleggen. De plaatsing van de kernraketten in België was voorzien op 15 maart. Met de nauwkeurigheid van een klokwerk zijn zij op 15 maart in Florennes neergestreken ».

In de huidige omstandigheden blijktbaar wel. Zeker nu de politieke wereld voor de verscheurende keuze staat hoe het nu verder moet met de Oost-Westverhoudingen, wordt van de strijd tussen verschillende opties gebruik gemaakt om op technisch-militair vlak beslissingen met verstrekkende politieke en diplomatieke gevolgen door te drukken.

Dat er een verscheurende keuze zal moeten gemaakt worden, staat buiten kijf : de Atlantische verbondenheid en de splitsing van het Europese continent worden thans helemaal anders aanvoeld dan vier decennia geleden. Een nieuwe vorm van samenwerking tussen Europa en

Amerika enerzijds, tussen Oost- en West-Europa anderzijds dienen zich aan — en dit voor het eerst sinds de tweede wereldoorlog.

En hiermee is de cirkel waarmee dit stuk begonnen is, meteen gesloten want een keuze gebeurt niet op de eerste plaats op basis van « deskundigheid », maar op basis van uitgangspunten. Naarmate de politieke mist optrekt die thans over de toekomst van de Oost-Westverhoudingen hangt en het voor de hand zal liggen dat Oost- en West-Europa aan de inrichting van hun gemeenschappelijke huis moeten werken, zal de ondoorzichtigheid van de besluitvorming inzake buitenlandse politiek steeds minder aanvaardbaar worden — want zij zal haaks staan op het beleid dat men wil voeren.

De politicus zal opnieuw de krijtlijnen moeten trekken van het soort beleid dat hij wil gevoerd zien. En als dat gebeurd is, en pas dan, begint de eigenlijke opdracht van de diplomaten, de deskundigen en de bureaucraten.

Summary: The role of the politician, the diplomat and the expert concerning defense policy.

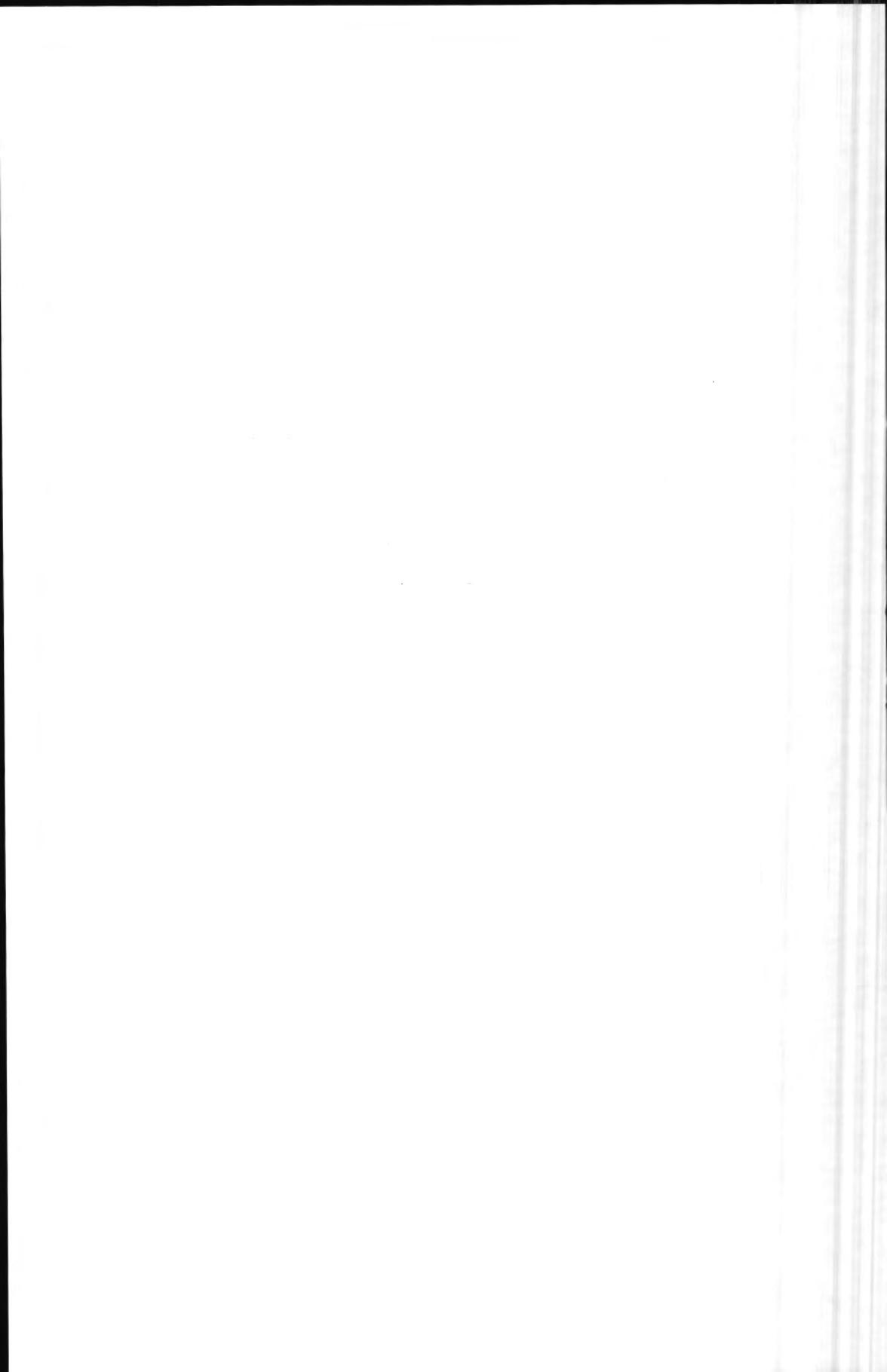
Who makes decisions concerning defence policy in Belgium? Not the public opinion, because otherwise there would be no Cruise missiles. Not the Parliament, because the parliamentarians only ratify international treaties. Not the Minister of Foreign Affairs, because the Minister of Defence makes decisions without contacting Foreign Affairs. Even the Government as a whole and the Prime Minister do not much take care about the defence policy. The so-called experts concerning defence policy are the militaries, the diplomats and the NATO-bureaucrats.

Yet, the political problems with respect to the Atlantic Alliance and the division of the European continent, will constrain the politicians to reconsider the basic options of the policy.



**BESLUITVORMING INZAKE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN**

**LA PRISE DE DECISION
EN MATIERE
DE POLITIQUE EXTERIEURE**



La prise de décision belge en politique extérieure : cohésion, tensions, contrôle et influences

par Christian FRANCK,

Chargé de cours aux Facultés Notre-Dame de la Paix de Namur.
Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Européennes de l'UCL.



Dans le gouvernement Martens formé le 17 décembre 1981, Léo Tindemans prenait le titre de Ministre des Relations Extérieures. L'appellation se substituait à celle de Ministre des Affaires étrangères que portait encore C.F. Nothomb dans le gouvernement précédent. Le nouveau titre était déjà apparu en France quelques mois auparavant dans le gouvernement Mauroy où il avait été attribué à Claude Cheysson. Il n'était cependant pas inédit, puisque Talleyrand le porta en 1797. Le 6 thermidor de l'an V, il écrit à Bonaparte : « J'ai l'honneur de vous annoncer, général, que le Directoire exécutif m'a nommé Ministre des Relations extérieures ».

Le retour à l'appellation de Ministre des Relations extérieures correspondait, semble-t-il, à une volonté de globalisation et de coordination de la politique extérieure belge. Le 2 juin 1982, devant la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Anvers, L. Tindemans se dit convaincu que « la politique extérieure de la Belgique doit mettre l'accent, sauf pour quelques dossiers exceptionnels, sur l'économie ». Le concept de « Relations extérieures » indique une extension de la politique étrangère au champ économique. Enjeux politico-stratégiques, relations économiques internationales, échanges culturels relèvent d'une politique extérieure globale qui implique cohérence et coordination des différents types d'action extérieure. Pour L. Tindemans, le changement d'appellation — Ministère des Relations extérieures — témoigne précisément de la volonté du Gouvernement d'assurer « une meilleure coordination de toutes ses relations extérieures, tant politiques qu'économiques et de coopération, afin d'arriver à une action convergente au service d'une économie portée par l'exportation ». Il apparaît ainsi que le titre de

Ministre des Relations extérieures confère à son titulaire la responsabilité de l'unité des actions extérieures de l'Etat.

Cette unité qui implique coordination et cohésion est un des principaux problèmes de la prise de décision en politique étrangère : c'est que les diverses actions extérieures sont menées par des responsables politiques et des services administratifs différents, dont les divergences doivent être surmontées, arbitrées, afin de coordonner les diverses activités internationales de l'Etat. A cet égard, la Trinité ministérielle du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement constitue un des foyers centraux où se manifestent les différences et où doit se réaliser l'unité d'action (chap. I). Mais la Belgique communautarisée a fait aussi apparaître une Trinité communautaire qui voit l'Etat et les Exécutifs communautaires mener un singulier ballet où les conflits de compétences peuvent donner libre cours à des diplomaties discordantes (chap. II).

L'unité d'action n'est pas le seul problème de la prise de décision. Le contrôle parlementaire et l'influence des groupes de pression sont aussi deux variables majeures de l'analyse des déterminants de la politique extérieure. Que celle-ci soit finalement plus politico-technocratique que politico-démocratique ; que l'influence des groupes de pression joue sur la politique bilatérale mais non sur la politique multilatérale, tels sont (chap. III) les traits qui semblent aussi caractériser la politique extérieure belge.

La trinité ministérielle.

Un seul ministère, mais trois responsables politiques et trois domaines spécifiques d'activité : Affaires étrangères (A.E.), Commerce extérieur (C.E.) et Coopération au Développement (C.D.). Le trio des ministres et secrétaires d'Etat mène-t-il une seule ou trois politiques ? La question fait songer au problème théologique de la Sainte Trinité : un seul Dieu en trois Personnes. En prenant le titre de Ministre des Relations extérieures en décembre 1981, Léo Tindemans soulignait que cette dénomination annonçait de la part du Gouvernement une « meilleure coordination de toutes ses relations extérieures, tant politiques qu'économiques et de coopération... » (1). Coordination qui devait assurer cohérence et unité à la politique extérieure. C'est donc au niveau ministériel et en misant sur la cohésion gouvernementale qu'on entendait améliorer la prise de décision dans les affaires internationales. La création du Comité ministériel des

(1) L. Tindemans, discours à la Chambre d'Industrie et de Commerce d'Anvers, 2 juin 1982.

Relations économiques extérieures et la désignation de Secrétaires d'Etat à la Coopération et au Commerce devaient fournir les moyens de cette amélioration. L'attribution du portefeuille du Ministre du Commerce extérieur à une personnalité d'un autre parti de la coalition (successivement W. De Clercq, J. Gol et H. De Croo) écornait cependant, pour des raisons de dosage des influences, le triangle hiérarchique souhaité par le Ministre des Relations extérieures qui perdait ainsi la tutelle sur le Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur. Quoi qu'il en soit de la cohérence de la politique extérieure avec des Secrétaires d'Etat plutôt que des Ministres à la Coopération et au Commerce extérieur, quels sont les canaux de la coordination ministérielle ? A quelles tensions celle-ci peut-elle être soumise ? Après avoir fourni les principaux éléments de réponse à ces questions, on examinera comment la coordination et la compétition bureaucratique (2) qui lui est consubstantielle se déroulent au niveau administratif. On évoquera enfin certaines carences de l'appareil administratif belge au niveau de l'analyse des politiques et de ce mise en œuvre des normes européennes.

A. *Le niveau ministériel.*

Il existe une division des tâches « *ratione materiae* » entre les trois responsables gouvernementaux installés avec leur cabinet au 2, rue des Quatre Bras. Le Ministre ou Secrétaire d'Etat « ayant la Coopération dans ses attributions » (3) a autorité sur l'Administration générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.) pour conduire la politique de Coopération ; celui qui dirige le Commerce extérieur dispose des services de la Direction générale des Relations économiques extérieures du Ministère des Affaires étrangères et de l'Office belge du Commerce extérieur. Les affaires politico-stratégiques, les relations générales d'Etat à Etat dont la substance a souvent partie liée aux rapports commerciaux et aux enjeux de coopération incombent au Ministre des Affaires étrangères (ou Relations extérieures). A ce titre, l'action de celui-ci représente de la façon la plus significative l'engagement politique du Gouvernement mais requiert tout autant une étroite symbiose avec l'activité spécialisée de ses collègues de la Coopération et du Commerce extérieur.

Quels sont les canaux de cette coordination ? De nombreux contacts informels entre les ministres et leurs cabinets (la pratique d'un petit

(2) Les politologues américains G. Allison et M. Halperin ont forgé l'expression « *bureaucratic politics* » pour désigner la compétition entre différents services administratifs ou bureaucratiques en vue d'influencer et de déterminer la décision politique.

(3) La formule entre guillemets signifie que la Coopération au Développement ne constitue pas plus que le Commerce extérieur, un Ministère autonome par rapport aux Affaires étrangères.

déjeuner hebdomadaire des ministres et chefs de cabinet) permettent d'harmoniser les options de fond et la répartition des tâches. La division des tâches et des prestations des ministres est aussi abordée lors de la réunion hebdomadaire de coordination, présidée par le Secrétaire général du Ministère et à laquelle assistent les chefs de cabinet. Ce sont cependant les Comités ministériels de Politique extérieure et de Relations économiques extérieures qui assurent les arbitrages et fixent les décisions gouvernementales. A ces Comités participent non seulement les trois Ministres du Département AE, CE et CD, mais également les autres responsables ministériels dont les attributions comportent un élément de politique extérieure : Défense nationale, Finances, Affaires économiques...

Le Comité ministériel de la Politique extérieure : créé en 1967, il est présidé par le Premier Ministre. Y siègent les Ministres des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération, de la Défense nationale, des Finances, des Affaires économiques ; sa composition peut varier de gouvernement à gouvernement, tenant compte à la fois des compétences matérielles et des réparations d'influence politique (4).

Le CMPE détermine les lignes générales de la politique extérieure et opère les arbitrages entre ministres avant de fixer la position gouvernementale.

Le Comité ministériel des Relations économiques extérieures a été créé par un arrêté royal du 25 février 1982. Il est présidé par le Ministre des Relations extérieures et se réunit au moins une fois par mois. Selon L. Tindemans, il a été créé « afin d'aboutir à une meilleure « force de frappe », à une coordination et à une unité de vues entre les Ministres responsables de la politique économique internationale » (5). Prenant la relève du Comité ministériel de coordination économique et sociale (CMCES) qui était auparavant saisi des dossiers de politique économique extérieure, ce CMREE coordonne les activités des différents Départements ministériels et dispose d'un pouvoir de décision pour l'octroi des prêts d'Etat à Etat et les interventions importantes de Copromex (6). Sa composition, variable et fixée par arrêté ministériel, comprend les ministres

(4) On vit ainsi Ch.F. Nothomb, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction siéger au CMPE ainsi d'ailleurs qu'au Comité ministériel des Relations économiques extérieures ; de même avant de devenir Ministre du Commerce extérieur, J. Gol y siégeait en tant que Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles.

(5) L. Tindemans, discours à la Chambre d'Industrie et de Commerce d'Anvers, 2 juin 1982.

(6) Inscrits au budget des Finances, les prêts d'Etat à Etat représentent un montant tournant autour de 3 milliards FB. Copromex octroie des bonifications d'intérêt sur les crédits consentis aux importations étrangères de produits et biens d'équipements belges.

qui ont responsabilité touchant aux relations économiques internationales. Comme celle du CMPE, elle est aussi fonction de la répartition des influences politiques.

Ce Comité qui apparaissait en 1982 comme une innovation significative n'eut cependant pas une longue vie. Il a été supprimé sous le gouvernement Martens VI. Ses compétences ont été renvoyées au Comité ministériel de Politique extérieure. Le disparition du Comité des relations économiques extérieures ne signifie pas pour autant un affaiblissement du poids de l'économie dans la politique étrangère. Son rattachement et son intégration au CMPE confirment plutôt la place prépondérante de enjeux économiques dans la conduite globale des relations extérieures.

Quelles sont les tensions éprouvant la cohésion gouvernementale que les Comités ont pour fonction de surmonter ? On évoquera ici quelques types de divergences qui peuvent diviser le gouvernement.

a) Les crises majeures de politique extérieure : la crise du Shaba et le débat sur les euromissiles ont constitué les deux expériences les plus éprouvantes pour la cohésion du Gouvernement. Tant le principe d'une intervention au Shaba que l'option d'une action conjointe avec la France, dans le premier cas, la décision d'installer les euromissiles ou le moratoire sur leur implantation, dans le second, secouèrent la coalition au pouvoir.

Dans ces crises, les divergences portent sur la ligne générale de la politique, au-delà des conflits de compétences ; c'est la conception de politique étrangère de chaque parti au pouvoir qui s'exprime plus que ne joue la prérogative fonctionnelle des ministres.

b) La divergence sur les orientations : celle-ci apparaît lorsque la politique de la Coopération du Développement ou celle du Commerce extérieur crée avec certains pays des rapports particuliers qui ne sont pas harmonisés avec la ligne politique générale de la diplomatie belge. Cette hétérogénéité des orientations met d'ailleurs en question la nécessité du lien entre politique étrangère, coopération et commerce extérieur. Il s'est trouvé des partisans pour dissocier les trois éléments et mener la coopération au développement et le commerce extérieur indépendamment de la politique étrangère. La tendance propre aux milieux du commerce extérieur de rapprocher et même d'articuler Coopération et Commerce a été longtemps combattue. Mais il semble aujourd'hui que la différenciation entre les niveaux de développement des PVD rend la dichotomie coopération-commerce moins tranchée (7). De même, l'harmonisation de la politique étrangère et de la Coopération (en ce qui concerne le choix des

(7) Pour les PVD déjà avancés comme l'Algérie, la Tunisie, l'Indonésie, l'articulation coopération-commerce est de plus en plus admise.

pays) est davantage acceptée, sans pour autant que les spécificités de la Coopération ne soient pas purement et simplement inféodées aux considérations politico-stratégiques de la politique étrangère.

c) L'hétérogénéité des intérêts fonctionnels : on a évoqué d'éventuelles frictions entre les responsables de la Coopération au Développement et du Commerce extérieur ; on peut également mentionner les volontés contradictoires d'un Ministre de la Coopération poussant à l'accroissement de l'aide financière et d'un Ministre des Finances désireux de freiner les contributions aux organismes internationaux, surtout s'ils sont à charge de son budget (8). Autre divergence d'intérêts fonctionnels : l'encouragement du Ministre du Commerce extérieur aux exportations est contrebalancé, lorsqu'il s'agit du commerce de compensation avec les pays de l'Est, par le souci du Ministre des Affaires économiques de protéger les secteurs sensibles de l'économie belge des effets compensatoires d'un contrat attractif pour l'exportation belge.

Crises politiques internationales majeures, divergences d'orientations, hétérogénéité des intérêts fonctionnels : telles sont les trois situations qui peuvent soumettre l'unité de la politique extérieure belge à des tensions au sein du Gouvernement. Le troisième type se retrouve d'ailleurs au niveau administratif où, avec la quête du leadership de la coordination ou de la maîtrise des dossiers, elle constitue un des enjeux traditionnels de la compétition bureaucratique. A côté de ces cas-types, il faut encore mentionner les divergences que peuvent susciter l'organisation et les affaires internes du Département : nominations de hauts fonctionnaires (ex. l'Administrateur général de l'AGCD, le Directeur général de l'OBCE), fixation des cadres linguistiques à l'AGCD et à l'OBCE ainsi qu'à l'OSSOM (9), restructuration des organigrammes de l'Administration, exécution en régie propre ou en sous-traitance des projets de coopération.

Ici le dosage politique des nominations, l'influence partisane et le clivage communautaire immergent les affaires internes du Département dans les pratiques courantes de la colonisation pluraliste de l'Etat qui caractérise le fonctionnement de l'Etat belge.

Pour réduire les divergences entre les responsables de la politique extérieure, on a songé à faire des titulaires de la Coopération au Développement et du Commerce extérieur des Secrétaires d'Etat plutôt que des Ministres. Telle était l'idée de L. Tindemans lors de la formation du Gouvernement Martens IV en décembre 1981. De fait, F.X. de Donnée et A. Kempinaire occupèrent ces postes en même temps que P. De

(8) Plus de 30 % de l'Aide publique au développement (26 milliards en 1985) est à charge du budget des Finances (7 milliards en 1985).

(9) Office de sécurité sociale d'Outre-Mer.

Keersmaecker devenait Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture. Mais la revendication PVV d'un titre de Ministre du Commerce extérieur pour W. De Clercq, Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances altérerait la structure d'autorité ministérielle souhaitée par le Ministre des Relations extérieures. Celui-ci perdait la tutelle sur le Commerce extérieur. Par ailleurs, les relations entre L. Tindemans et son Secrétaire d'Etat à la Coopération, F.X. de Donnée furent difficiles (10) et la coordination de leurs actions ne sembla pas beaucoup mieux assurée que lorsque les trois responsables du Département avaient rang de Ministre (11).

En fait, il semble bien que l'élément hiérarchique (la tutelle du Ministre sur le Secrétaire d'Etat) ait moins de poids que le facteur partisan qui fait du Secrétaire d'Etat le représentant d'une formation partenaire de la coalition plutôt que le subordonné du Ministre. Cet élément politique réduit l'efficacité décisionnelle d'une structure ministérielle hiérarchisée.

Dans une interview au Journal *Le Soir* (12), Jean Gol estimait : « L'idée actuelle d'un adjoint à un ministre de couleur différente pour des raisons d'équilibre politique ou linguistique est aussi un élément de blocage, surtout dans un gouvernement comme celui-ci où tout est décidé entre ministres ». Ainsi proposait-il, pour rendre plus performante la paire Ministre-Secrétaire d'Etat, de nommer à ces postes deux membres d'un même parti, ou de faire du Secrétaire d'Etat un « technicien, pas nécessairement parlementaire et que l'on peut assigner à l'étude de grands projets techniques comme adjoint du Ministre ».

La première formule aurait pour effet de constituer des monopoles à la tête des grands ministères ; la seconde réduirait le nombre de portefeuilles ou de strapontins disponibles lors de la formation des Gouvernements. On peut douter que les partis de la coalition, quels qu'ils soient, adoptent aisément ce genre de dispositions.

B. Le niveau administratif.

Au plan administratif, la coordination entre services et entre ministères est également organisée. La coopération entre diverses branches administra-

(10) La volonté de F.X. de Donnée de recourir à la sous-traitance pour réaliser les projets de coopération et notamment à l'asbl Agripom en matière d'agriculture, ensuite la réticence de L. Tindemans. Selon F.X. de Donnée, L. Tindemans et lui-même auraient toutefois convenu que des tâches d'identification et d'évaluation seraient confiées à l'asbl Agripom dans le but de soulager l'administration et d'accélérer la mise en route des projets agricoles (*Libre Belgique*, 21 mai 1985).

(11) De Tindemans II (1977) à Eyskens (1981), on vit à la rue des Quatre Bras un trio ministériel : successivement, Simonet (AE), De Bruyne (CE), Outers (CD) ; Simonet (AE), Outers (CE), Eyskens (CD) ; Simonet (AE), Urbain (CE), Eyskens (CD) ; Nothomb (AE), Urbain (CE), Coens (CD).

(12) *Le Soir*, 6 août 1986.

tives s'accompagne souvent d'une compétition bureaucratique entre services soit pour obtenir le leadership de la coordination ou la maîtrise d'un dossier, soit pour opposer un paradigme propre à celui d'un autre ministère.

Avant de mentionner quelques structures de coordination et d'analyser la compétition bureaucratique, on proposera d'abord un inventaire (non-exhaustif) des services participant à l'élaboration de la politique extérieure.

a) *Inventaire des services.*

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement.

Le règlement organique du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur a été fixé par un arrêté royal du 14 janvier 1954. Succédant à l'Office de Coopération au Développement, l'Administration générale de la Coopération au Développement (AGCD) a été créée par un arrêté royal du 14 avril 1971. Quant à l'Office belge du Commerce extérieur (OBCE), la loi du 16 juillet 1948 lui a donné le statut d'établissement public doté de personnalité civile (aussi, est-il géré par un Conseil d'Administration où sont représentés les milieux patronaux et syndicaux).

Deux Directions générales interviennent dans l'élaboration de la politique extérieure :

— *la DG de la Politique*, dont les services ont une compétence soit géographique, soit d'ordre multilatéral (service PONU, service de Coordination européenne), soit encore d'ordre sectoriel (service désarmement et contrôle des armements) ;

— *la DG des Relations économiques extérieures*, appelée aussi DGB (13), comprend :

- une Direction des Marchés extérieurs (compétence *ratione loci*) ;
- une Direction de la Politique économique et financière extérieure (compétence *ratione materiae*) ;
- une Direction des Relations économiques multilatérales, tournée vers les Organisations multilatérales.

L'AGCD comprend, outre une *DG des Services centraux*, une *DG de la préparation et de l'exécution des Programmes* et une *DG de la préparation et de l'évaluation des Politiques*. Cette dernière comporte une Direc-

(13) Dans l'organigramme des AE, la DGA est celle de l'Administration ; la DGB celle des Relations économiques extérieures, la DGC celle de la Chancellerie et du Contentieux ; la DGP celle de la Politique. La DGB est l'AGCD.

tion de la planification géographique ainsi qu'une Direction de la Coopération multilatérale.

Instrument majeur de la politique extérieure à l'égard du Tiers-Monde, elle gère un budget propre de plus de 15 milliards FB (14), l'AGCD est en relations régulières avec les DG B et P de même qu'avec l'Administration du Trésor au ministère des Finances pour les questions relevant du financement du développement.

On sait que la structure et les missions de l'AGCD font l'objet de critiques et de projets de réforme en sens divers. A la demande du Secrétaire d'Etat à la Coopération, J. Mayence (de décembre 1981 à juin 1983), le bureau d'études Sobemap a proposé la fusion des trois Directions générales qui intégrerait par secteur d'activités les trois phases de l'intervention administrative : conception, exécution et service généraux (15).

L'AGCD n'est pas seulement une administration en voie de restructuration fonctionnelle. Elle est aussi le lieu d'un combat communautaire qui s'est cristallisé sur la fixation du cadre linguistique et de la désignation de son Administrateur général. Elle pourrait même être en voie de scission communautaire si les projets de communautarisation de la Coopération mis en avant du côté flamand (en particulier du CVP) lors de la négociation du programme gouvernemental devaient aboutir.

Office belge du Commerce extérieur.

On a indiqué que l'OBCE jouissait d'un statut d'établissement public doté de personnalité civile. Son budget provient d'une subvention inscrite au budget du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Vouée à la promotion commerciale, l'OBCE a une spécificité fonctionnelle qui la tient relativement à l'écart de la compétition bureaucratique entre diverses branches administratives pour influencer la politique économique extérieure. Mais elle connaît aussi des problèmes d'ordre interne : ce fut longtemps, comme pour l'AGCD, la fixation d'un cadre linguistique, la désignation d'un Directeur général (les nominations successives de Schollaert et Monfils ayant été cassées par le Conseil d'Etat), voire la régionalisation même de l'Office. Actuellement, trois directions régionales de l'OBCE sont chargées des contacts avec les institutions régionales. A la demande flamande de communautarisation de l'AGCD, il semble que les partis francophones opposent la revendication d'une scission de l'Office dont les Pouvoirs régionaux seraient les héritiers.

(14) Environ cinq fois plus que la part du budget des AE affectée au Commerce extérieur.

(15) Cf l'article de Paul SERLON « l'enlèvement de l'AGCD », dans *La Revue nouvelle*, décembre 1985, numéro consacré aux « Politiques étrangères de la Belgique ».

Hors le Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération, d'autres ministères interviennent aussi dans les relations extérieures de la Belgique. Sans être exhaustif, on citera :

— *Le Ministère des Finances* : le troisième service de l'Administration du Trésor est celui des *Relations financières avec l'étranger*, à côté duquel il faut également citer le *Département étranger* de la *Banque nationale*.

— *Le Ministère des Affaires économiques* : à l'Administration de l'Industrie, le *Service de Politique industrielle externe* s'occupe des secteurs (métallurgie, fabrications métalliques, industries textiles, industries alimentaires) et des enjeux industriels liés aux délibérations dans les organisations internationales.

La Direction générale des accords économiques est également impliquée dans les relations extérieures.

— *Le Ministère de l'Agriculture* : à l'Administration des services économiques, la *Direction des relations internationales agricoles* est également un acteur de la politique européenne et des négociations économiques multilatérales.

b) *Structures de coordination au plan administratif.*

Diverses instances de coordination opèrent régulièrement.

1. Pour répartir des tâches entre Ministres et services du Ministère AE. CE et CD, le *Secrétariat général* tient une réunion hebdomadaire à laquelle sont conviés les Directeurs généraux et les Chefs de Cabinet ou leur représentant.

2. La coordination des affaires européennes est sans doute la plus intense des activités coordinatrices. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, ce n'est pas la DGB (Rel. écon. ext.) mais la D.G.P., en l'occurrence le *service P 11 de la « Coordination Europe »* qui assure la préparation interministérielle hebdomadaire des Conseils des Ministres des Communautés européennes : tant les fonctionnaires de la Représentation permanente auprès des CE que les délégués des divers ministères et cabinets concernés participent à cette réunion présidée par le Chef de ce Service (16). Ce sont, semble-t-il, l'importance croissante des affaires européennes pour la politique extérieure et la forte personnalité de

(16) C'est récemment, en 1985, que le service P11, qui s'intitulait jusqu'alors : service des Organisations européennes, a pris cette appellation. L'ancien service de la Coordination Europe, rattaché au Secrétariat général et dont la compétence était surtout technique a été supprimé. Son titre et ses compétences sont passés à P11.

E. Davignon quand il occupait la fonction de Directeur général de la Politique qui expliquent la prédominance de P sur B dans ce domaine (17).

3. Au plan de la coordination technique, le groupe CEE de la *Commission économique interministérielle*, présidée par un fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères, prépare les positions belges sur les dossiers de nature spécialisée et technique.

4. Pour la Coopération au développement, une *Commission interministérielle du Développement* fut créée en 1971, regroupant les fonctionnaires des divers ministères impliqués dans les actions de développement. Cette Commission n'a pas fonctionné, la coordination des relations économiques, financières et l'assistance technique avec les PVD ayant été assumés par la DGB.

5. A côté des organes de coordination aux activités régulières, il faut mentionner l'usage fréquent de la formule de *coordination ad hoc*, menée par un service à l'occasion de la visite d'un Chef d'Etat étranger, d'un voyage royal ou d'un déplacement du Premier Ministre ou encore à l'occasion de diverses conférences internationales (18).

c) *La compétition bureaucratique.*

L'inventaire des nombreux services administratifs, appartenant à divers ministères, qui sont impliqués dans l'élaboration de la politique extérieure montre bien la nécessité de créer des structures régulières ou « ad hoc », de coordination. Mais, entre ces différents acteurs bureaucratiques, quels sont les enjeux susceptibles de doubler la coordination fonctionnelle d'une compétition bureaucratique (19) et de manifester ce que Allison et Halperin appellent le jeu de « bureaucratic politics » ?

On avancera ici deux types d'opposition : l'une concerne la compétition pour le leadership de la coordination ou pour la maîtrise d'un dossier ; l'autre porte sur la confrontation des paradigmes (rationalités particulières liées à la vocation fonctionnelle d'un service) de différents services.

1. Dans les affaires européennes ou le dialogue Nord-Sud, qui mobilisent nombre de services, la recherche du leadership est un enjeu de la

(17) Pour une analyse de la décision belge en matière européenne, cf l'étude de H. VAN HASSEL et Filip GOOSSENS, « Belgian Decisions Networks and European Policy-Making », étude menée conjointement par la K.U.L. et l'Institut européen d'Administration publique et publiée par le Study Group on European Politics (SEP-GEP), Bruxelles, 1986.

(18) Par exemple, la Direction des Relations économiques multilatérales de la DGB assure une coordination *ad hoc* pour la préparation de la CNUCED.

(19) Rappelons, si besoin est, que le terme bureaucratique est toujours pris ici dans le sens que lui confère la sociologie des organisations et n'a aucune connotation péjorative.

compétition bureaucratique. On a vu que la DG de la Politique avait pris le pas sur la DG des Relations économiques et sur l'ancien service du « Coopération Europe ». Organisateur de la coordination européenne hebdomadaire, le service P.11 joue donc un rôle prépondérant dans les affaires européennes. En matière de dialogue Nord-Sud, le leadership a pu être revendiqué tant par la Direction de la Coopération multilatérale de l'AGCD que par la Direction des Relations économiques multilatérales de la DG des Relations économiques extérieures. Cette dernière l'a emporté ; c'est elle, par exemple, qui assure la coordination préparatoire aux conférences de la CNUCED (20). Dans la division des tâches qui s'est opérée, l'AGCD a la maîtrise des dossiers « aide aux pays les moins avancés » et « coopération économique entre PVD ». Mais la ligne de conduite générale est tracée par la DG des relations économiques extérieures

2. Outre la recherche du « leadership », la compétition des services peut aussi survenir dans la confrontation des paradigmes : on désigne par ce terme la rationalité particulière liée à la vocation fonctionnelle des services. On connaît l'opposition traditionnelle aux Etats-Unis entre le Département d'Etat et le Pentagone dans la conduite des négociations politicostratégiques : pour le premier, la réussite tient à la conclusion d'un accord, couronnement de l'effort et de l'art diplomatiques ; pour le second, l'objet formel est la recherche de la sécurité militaire maximale. On retrouve pareilles tensions dans l'élaboration de la politique extérieure belge.

En matière de commerce extérieur, le commerce de compensation avec les Pays de l'Est met en balance les intérêts contradictoires de l'exportation et de la protection des secteurs industriels sensibles. A la poussée des Relations économiques extérieures et de l'OBCE pour faciliter l'obtention de contrats, répond la réticence des Affaires économiques devant l'obligation compensatoire d'importations concurrentielles pour certaines entreprises belges (21). Dans les négociations multilatérales Nord-Sud, notamment dans les accords multifibres, l'opportunité politique de faire des concessions au Tiers-Monde (paradigme des Affaires étrangères) est contrebalancée par la préoccupation de limiter l'accès au marché belge (paradigme des Affaires économiques).

(20) Ce, depuis la suppression, en 1977, de la Délégation permanente auprès des grandes conférences (économiques) internationales, DPCI, dont la création en 1966 et le rôle furent marqués par la forte personnalité de l'Ambassadeur Pierre Forthomme.

(21) Ceci est particulièrement le cas pour le commerce de compensation avec la République démocratique allemande.

On retrouve semblables oppositions de paradigmes dans les questions liées au développement. Ici c'est le service des Relations financières internationales du Ministère des Finances qui confronte son paradigme avec celui des Affaires étrangères et celui de l'AGCD : la rigueur financière et la conception restrictive des contributions aux organismes internationaux de développement fait contrepoids à la recherche politique du compromis avec les PVD qui implique quelques concessions, et à la mobilisation des ressources financières qui semble s'imposer du point de vue du développement. En matière de relations monétaires internationales, c'est le département étranger de la Banque Nationale qui peut contrecarrer les perspectives politiques et développementalistes des Affaires étrangères et de l'AGCD (22).

Il faut aussi mentionner un débat qui semble avoir perdu aujourd'hui de son intensité : celui de l'articulation des impératifs de commerce extérieur et de coopération au développement. Ici, l'AGCD s'est longtemps efforcée de préserver la spécificité de ses projets et de résister aux sollicitations des Relations économiques extérieures et de l'OBCE, auxquelles se joignaient aussi les Affaires économiques, pour associer assistance technique et soumissions de firmes belges dans le cadre d'appels d'offre sur les marchés extérieurs dans les PVD.

C'est la différenciation du développement économique des PVD qui a largement atténué l'opposition des paradigmes de la coopération et du commerce. Dans les pays où le décollage industriel s'opère, l'association de la coopération technique à certaines opérations de commerce extérieur n'est plus aujourd'hui un thème tabou pour l'AGCD.

C. Déficiences de l'appareil administratif.

Si les niveaux ministériel et administratif assument de façon satisfaisante les fonctions de coordination et d'arbitrage préparant la décision de politique étrangère, il apparaît en revanche que l'analyse et l'étude d'une part, la mise en œuvre des normes internationales, particulièrement européennes, de l'autre, sont des points faibles de l'appareil administratif belge.

Créé voici moins de dix ans, le Centre d'Analyse et de Prévisions (CAP) devait constituer la cellule d'étude du Ministère des Affaires étrangères. S'inspirant du CAP mis en place au Quai d'Orsay à l'époque de Michel Jobert, il devait fournir analyse des crises et prévisions à moyen terme (23). Dirigé à ses débuts par un ambassadeur de qualité, excellent

(22) La création au FMI de liquidités supplémentaires liées aux besoins de développement est un dossier qui illustre ce type de compétition bureaucratique.

(23) Le président de la Commission des Communautés européennes dispose d'un organe aux fonctions similaires : « le groupe des conseillers du président ».

analyste des rapports internationaux, le CAP ne fut pas doté des moyens qui auraient assuré son efficacité. Il comprend actuellement un ambassadeur, deux conseillers, une secrétaire de direction et un rédacteur. Il est rattaché aux services du Secrétaire général. La faiblesse en effectifs, l'instabilité (24) et l'absence de formation spécialisée de ses membres ne lui permettent guère de jouer un rôle actif dans l'élaboration de la politique extérieure.

L'étude et l'expertise ne sont pas davantage valorisées, faute de moyens, dans les services spécialisés du ministère des Relations extérieures, ou d'autres départements. Il est significatif que le groupe des fonctionnaires des Affaires étrangères et des Affaires économiques qui avaient participé aux négociations de Tokyo Round ne furent pas en mesure d'évaluer les incidences de celui-ci pour l'économie belge. Au Ministre du Commerce extérieur qui en fit la demande, on ne peut remettre qu'un mince rapport dont les généralités et suppositions les plus larges réduisaient fort la valeur informative (25). Si la politique extérieure belge ne manque pas de doctrine qui trace ses orientations générales, elle souffre sans doute d'un manque d'analyse et d'expertise soit pour penser l'éventuel d'options offert au décideur, soit pour identifier les intérêts belges dans le court et le moyen terme.

A côté de l'étude et de l'expertise, la mise en œuvre des normes internationales fait apparaître d'autres défaillances de l'appareil administratif, voire des responsables politiques eux-mêmes. Il semble, par exemple, que le code de conduite du Tokyo Round sur l'ouverture des marchés publics ne soit guère familier aux autorités adjudicatrices belges. Pour des raisons politico-communautaires, il a fallu plus de dix ans à l'Etat belge pour adapter sa politique d'aide régionale aux observations que la Commission des Communautés européennes lui fit dès 1972. Dans la liste des Etats défaillants à l'égard de la législation européenne, la Belgique occupe en 1986 le troisième rang. En infraction pour non-application d'une cinquantaine de directives et pour infraction à une vingtaine de règlements, le gouvernement belge a décidé le 9 mai 1986 de vérifier à intervalle régulier la mise en œuvre par les départements ministériels des règlements et directives européennes. Sur base des travaux du service de « Coordination Europe » P 11, c'est le Comité ministériel de Politique extérieure qui s'acquittera de cette de surveillance. Le retard dans l'application du droit communautaire ne peut être imputé au Ministère des Affaires étrangères. L'absence au sein de celui-ci d'un organe de stimulation et de

(24) Le CAP est devenu une sorte d'antichambre où l'on attend l'affectation pour le poste étranger suivant.

(25) Il est à signaler que l'Administration suisse a rédigé une sorte de livre blanc très documenté sur les effets du Tokyo Round pour l'économie suisse.

vérification de la mise en œuvre par les divers Ministères des normes européennes est la seule lacune qu'il puisse lui-même combler (26).

La trinité communautaire.

L'unité de la politique extérieure belge n'est pas seulement tributaire des relations trinitaires à la tête du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement ; elle est aussi déterminée par une autre Trinité, celle qui implique les deux Communautés et l'Etat dans la conduite des relations culturelles internationales (27).

On sait que la réforme de l'Etat opérée en août 1980 attribuait aux Conseils des Communautés « l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération « internationale dans la sphère des compétences communautaires (art. 16 de la loi du 8 août). En même temps, la conclusion des Traités (négociation, signature et ratification) restait de la compétence du Roi, conformément à l'article 68 de la Constitution (28). L'article 81 de la loi spéciale du 8 août précisait en effet : « Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil (communautaire) son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution ». La même « association » est offerte aux Exécutifs régionaux (29). Bref, les Conseils communautaires donnent l'assentiment parlementaire, mais leurs Exécutifs sont seulement associés à la conduite de la négociation et à la conclusion d'un accord. Cette formule était porteuse d'un illogisme juridique qui allait nourrir un conflit entre les Exécutifs communautaires et le Ministre des Relations extérieures quant à la conduite des relations culturelles internationales.

Pour disposer d'un instrument administratif adéquat, les deux Communautés se dotèrent bientôt d'un « Commissariat général aux relations

(26) Etabli au nom du Comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre, le Rapport De Gucht sur l'application du droit des Communautés européennes en Belgique indique que le service de « Coordination Europe » ne fixe pas de calendrier et n'envoie pas de rappel en cas de retard aux Administrations concernées [cf Rapport De Gucht, Chambre des représentants, 500-III (EUR), 2^e épreuve, p. 38].

(27) Les matières de ces relations sont les matières culturelles et personnalisables énumérées par les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, en application de l'article 59bis, par. 2 et par. 2bis de la Constitution.

(28) Pour rappel, cet article indique : « Le Roi... fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... ».

(29) Mais l'assentiment parlementaire n'est pas transféré aux Conseils régionaux. Signalons que les articles 16 et 81 de la loi du 8 août ont été déclarés applicables à la Communauté germanophone par la loi du 31 décembre 1983 de réforme institutionnelle pour la Communauté germanique.

internationales » de la Communauté française (décret du 1er juillet 1982) et d'un « Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale » de la Communauté flamande (décret du 8 juillet 1980). Marquant sa volonté politique de mener ses relations extérieures propres, l'Exécutif flamand crée le 14 décembre 1983, un « Vlaams ministercomité voor Buitenlands Beleid ». De son côté, le Président de l'Exécutif de la Communauté française, Ph. Moreaux déclarait que la Communauté était « maîtresse de ses relations extérieures » (30). En septembre 1983, lors des Journées diplomatiques, il réaffirmait l'autonomie des Communautés en matière de politique étrangère dans le cadre de leur compétence même si les deux Communautés mènent des politiques extérieures différenciées » (31).

Tandis que les Communautés revendiquent une compétence exclusive en matière de relations internationales, le Ministre des Relations extérieures rappelle la prérogative royale, exercée par le Gouvernement national, qui fait de celui-ci le seul interlocuteur disposant du « jus tractati » avec l'étranger. Répondant aux vœux présentés par le Gouvernement le 8 février 1983, le Roi lui-même tint à clarifier en ce sens la répartition des rôles : « ...au niveau des relations internationales, la confusion, le chevauchement des activités et, plus encore, la rivalité entre négociateurs officiels belges porteraient gravement atteinte au crédit de notre pays. C'est pourquoi les Exécutifs sont associés aux accords internationaux dans les matières relevant de la compétence des Conseils tandis que le Roi, c'est-à-dire le pouvoir exécutif national, reste le seul interlocuteur sur le plan international en vertu de l'article 68 de la Constitution ».

Divergences de formes, divergences de fond.

D'où provient la controverse entre le Gouvernement national et les deux Exécutifs communautaires qui partagent d'ailleurs la même conception de leurs compétences communautaires dans le domaine international ? Elle tient à ce que l'articulation des articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 a produit ce que L. Tindemans lui-même a appelé « un certain illogisme » (32). Si, avant ratification par le Roi, l'assentiment aux accords est donné par les Conseils communautaires, le contreséing d'un ministre national irresponsable devant les Conseils crée un illogisme de la responsabilité ministérielle. Le 19 janvier 1983, Ph. Moureaux surmonte cet illogisme en déclarant devant le Conseil de

(30) Déclaration de l'Exécutif devant le Conseil de la Communauté française, 19 janvier 1982.

(31) Cf *Le Soir*, 2 septembre 1983.

(32) Cf *Le Soir*, 15 juillet 1983. Pour la bonne compréhension de la procédure, il faut savoir que ce sont les Exécutifs communautaires qui présentent à leur Conseil les accords soumis à leur assentiment.

la Communauté française : «... il est impossible de concevoir qu'un Exécutif habilité par la loi à soumettre les traités et accords à l'assentiment du Conseil n'ait pas aussi voulu, négocié et signé cet accord ». La même thèse est retenue du côté flamand : de même que l'Exécutif flamand ne peut engager l'Etat belge, le Gouvernement national ne peut davantage représenter les Communautés (33). Mais celles-ci disposent du « jus tractati » pour les matières qui relèvent de leur compétence exclusive. Pour rétablir la cohérence entre l'assentiment parlementaire et la conclusion d'un accord, les Communautés en viennent à déborder la notion d'« association » aux négociations prévues à l'article 81 de la Constitution (34).

La controverse sur les compétences n'ayant pas été vidée, elle a donné libre cours à des comportements divergents. Le 9 septembre 1980, le traité concernant « l'union de la langue néerlandaise » est signé par l'Etat belge et l'Etat néerlandais ; son application se limitait à la seule Communauté flamande. En revanche, la Communauté française allait conclure plusieurs accords conformes à la doctrine de la compétence communautaire exclusive de Ph. Moureaux, président de son Exécutif. A part l'accord culturel Communauté française de Belgique-République populaire du Bénin (7 février 1984) les autres accords sont passés avec un Ministère de la partie contractante : Convention entre le Ministre de la Culture de la République du Nicaragua et l'Exécutif de la CFB (4 octobre 1984), Convention avec le Ministre de l'Education nationale de Colombie, etc... Bien qu'il ait formulé une doctrine de la compétence exclusive des Communautés, analogue à celle de la Communauté française, l'Exécutif flamand n'a pas suivi l'exemple de son homologue et n'a pas signé d'accords avec des Gouvernements étrangers. Selon Françoise Massart, l'appartenance politique des présidents d'Exécutif explique peut-être cette disparité de comportement : le membre de l'Exécutif flamand chargé des relations extérieures (K. Poma, PVV) appartenait à un parti de la majorité gouvernementale, ce qui n'était pas le cas pour le socialiste Philippe Moureaux (35).

Aux divergences sur les compétences allaient s'ajouter les divergences des politiques. Le Ministère des Affaires étrangères considérait la Convention de la Communauté française avec le Ministre de la Culture du

(33) Cf *La Libre Belgique*, 26 mai 1983.

(34) Pour une présentation claire et une discussion de toute cette problématique, voir Jan CEULEERS en Dirk VANDERMAELEN : « De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden », in *Rechtskundig Weekblad*, 27 november 1982. Voir aussi Marc A. LEJEUNE, *Les relations internationales des communautés et des régions belges*, 1987, éd. De Boeck.

(35) Françoise MASSART-PIERARD, « Régions et Communautés dans le système international. Acquis et Perspectives » in *La Politique extérieure de la Belgique (1984-1985)*, Département des Affaires publiques et internationales, UCL, Louvain-la-Neuve, p. 76.

Nicaragua d'une opportunité politique douteuse. L. Tindemans devait également s'étonner de la suspension par le Conseil de la Communauté française de l'accord culturel avec la Turquie, pays avec lequel la Belgique maintient des relations diplomatiques. Selon le Ministre des Relations extérieures, cette mesure pèse « sur les relations que nous entretenons avec certains pays, comme la Turquie, notre alliée de l'OTAN, qui ne comprend pas pourquoi la Communauté française coupe d'un coup tous ses contacts, toutes ses bourses » (36). La Communauté flamande n'a pas pris de mesure analogue. Par contre, les deux Communautés ont suspendu l'application des accords culturels avec l'Afrique du Sud (37) et le Surinam.

Coordinations.

Après une phase marquée par les divergences de forme et de fond sur la conduite de la politique culturelle extérieure, les rapports entre les Communautés et l'Etat national semblent entrer dans une voie qui, à défaut d'une clarification juridique définitive, privilégie désormais le pragmatisme et développe les canaux de la coordination. En mars 1984, un article du « *Standaard* » estimait que « la période des vives polémiques entre les Affaires étrangères et les Régions et Communautés sur les compétences externes de ces dernières semble terminée » (38). Sur base d'une bonne volonté réciproque régulière entre L. Tindemans et J. Buchmann (membre de l'Exécutif flamand chargé des relations internationales), des contacts réguliers étaient recherchés. L'ère de la coordination semblait s'ouvrir.

Déjà le Ministre des Relations extérieures avait accepté que les Communautés puissent avoir l'initiative des relations culturelles extérieures ; il avait aussi admis que « l'association » des exécutifs à la conclusion d'un accord dépassât la simple consultation et impliquât la participation des représentants des Exécutifs (membres des Exécutifs ou fonctionnaires du Commissariat) à la négociation. Pour les Commissions mixtes d'exécution des accords culturels existants, une procédure est désormais adoptée et éprouvée qui veut que les deux délégations communautaires négocient séparément leurs programmes d'échanges avec les pays tiers et que le Protocole ou Arrangement concluant la Commission mixte soit signé par le représentant de l'Etat belge qui « prend acte » des engagements souscrits par les négociateurs communautaires.

(36) Cf *Le Soir*, 3-4 septembre 1983.

(37) La Communauté française depuis 1974 ; La Communauté flamande depuis 1982.

(38) *De Standaard*, 28 mars 1984.

Autre question de procédure qui nécessitait une harmonisation des participations de l'Etat et des Communautés : les conférences internationales dont les compétences touchent aux matières communautaires. Une diversité de formules a, jusqu'ici, constitué la présence de la Belgique communautarisée aux réunions multilatérales (39) :

- De commun accord avec le Ministre des Relations extérieures, ce sont les « ministres » communautaires qui assurent, ensemble ou par alternance, la conduite de la délégation belge. Ce fut le cas lors des conférences de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe.
- Autre formule : représentation de l'Etat et des Communautés ; les représentants des Communautés prennent la parole, le représentant de l'Etat national exprime le vote. En cas de divergences entre Communautés, la délégation belge s'abstient. Cette formule eut notamment cours lors de la réunion de novembre 1984 des ministres de la Culture des Communautés européennes.
- Il peut aussi arriver qu'une puissance invitante sollicite la présence et de l'Etat belge et d'une Communauté. Ce fut le cas en février 1986 au Sommet de la Francophonie à Versailles : tant le Gouvernement belge que l'Exécutif de la Communauté française y furent invités par le président Mitterand.

Non seulement l'harmonisation de la procédure mais aussi l'échange de vues quant aux questions de fond trouvent maintenant place dans le cadre d'un groupe de coordination Etat-Régions-Communautés, à la présidence duquel le Ministre des Relations extérieures a nommé un diplomate (en l'occurrence depuis juillet 1984, l'ambassadeur Vercauteren).

Et les régions.

Les Régions n'ayant pas reçu la compétence de l'assentiment parlementaire aux accords internationaux, le problème de leur participation à la politique extérieure se limitait à « l'association » de leur Exécutif à la conduite des affaires internationales relevant de leur compétence. Les Régions sont entrées dans le jeu de coordination interministérielle en étant invités à la Commission économique interministérielle ; un groupe de coordination Etat-Régions-Communautés a été également formé pour préparer les positions belges à l'égard des dossiers des Communautés européennes (40).

On a déjà indiqué que l'OBCE avait noué des contacts avec les trois Exécutifs régionaux qui se trouvent donc associés à la politique de com-

(39) Cf à ce sujet, Françoise MASSART-PIÉRARD, art. cité, pp. 82-84.

(40) Sur l'association des Régions à la politique extérieure, cf Françoise MASSART-PIÉRARD, art. cité, pp. 62-70.

merce extérieur. Dans la rédaction du Plan d'actions spéciales de l'OBCE pour 1987, les priorités retenues par les Exécutifs se trouvent consignées (41). Reste cependant que la multiplicité des missions de promotion commerciale entreprises séparément par les Exécutifs créent sur les marchés et auprès des pouvoirs publics étrangers une impression de confusion et de concurrence entre les acteurs du Commerce extérieur belge qui ne profite sans doute à aucune des trois Régions.

Pouvoirs de contrôle et pouvoirs d'influence.

A côté de la coordination gouvernementale et interministérielle l'harmonisation de la politique culturelle extérieure, l'action des pouvoirs de contrôle et des pouvoirs d'influence constitue un troisième champ d'analyse de la prise de décision en matière de politique extérieure. Menée par le Gouvernement, cette politique est-elle déterminée par le contrôle du Parlement et par l'influence des groupes de pression et de l'opinion publique ? A cette question vaste, point de réponse ni exhaustive ni générale. Mais on peut toutefois dégager des lignes de force selon lesquelles la prédominance de l'Exécutif sur le Législatif est particulièrement accusée et que l'influence des pouvoirs de fait diffère sensiblement selon que la politique visée est menée dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Avant d'étayer ces propositions, on rappellera quelle est l'armature du contrôle parlementaire.

Le contrôle parlementaire.

Si le débat en séance plénière qui accompagne le vote du budget est le moment le plus solennel du contrôle parlementaire sur la politique étrangère et si le Gouvernement se trouve également interpellé pour expliquer devant les Chambres les enjeux importants de sa politique, l'activité de contrôle la plus régulière et, somme toute, la plus astreignante pour l'Exécutif est la procédure écrite des Questions et Réponses et le travail des Commissions parlementaires. C'est en principe (et il faut être assez réaliste pour insister sur le : « en principe »), à ces deux niveaux que le contrôle parlementaire s'exerce avec le maximum d'expertise sur les actions futures et en cours .

Au Sénat, les Commissions ayant trait aux relations extérieures sont celles du Commerce extérieur, de la Coopération au Développement, des Relations extérieures, du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe Occidentale, du Benelux ainsi que de la défense. A la Chambre des

(41) Cf Plan d'actions spéciales de l'OBCE pour 1987, p. 5.

Représentants, il n'y a, outre celle de la Défense nationale, qu'une seule Commission pour l'ensemble des Relations extérieures.

Il faut signaler qu'a été constitué à la Chambre un Comité d'avis chargé des questions européennes qui associe dix membres de la Chambre et dix élus du Parlement européen. Ce Comité d'avis qui s'est réuni une première fois le 25 février 1986 a fait rapport et a émis un avis sur l'Acte unique européen signé à Luxembourg le 28 février de cette année (42).

Par comparaison avec le contrôle du Congrès US sur la politique étrangère américaine, le contrôle parlementaire belge se révèle moins contraignant que celui du Capitole. D'une part, la séparation stricte des pouvoirs fait qu'aux Etats-Unis, l'autonomie du Congrès dans la discussion du budget et l'octroi des crédits est plus forte que celle des parlementaires belges. Appartenant à la coalition gouvernementale ou à l'opposition, ceux-ci se trouvent contraints par les règles de la discipline de groupe. Il arrive rarement que celle-ci permette de la part des groupes de la majorité une contestation importante du budget et un déplacement substantiel des crédits. Dans un régime comme le nôtre de coopération des pouvoirs, on peut d'ailleurs avancer le paradoxe que les ministres chargés des relations internationales sont davantage contrôlés par les parlementaires de la coalition que par ceux de l'opposition.

Ce sont les représentants des autres partis de la coalition, sinon du sien propre, qu'un Ministre satisfait, rassure ; c'est pour eux et non pour les membres de l'opposition, qu'il amende ses projets. Réciproquement, les critiques et amendements des parlementaires de la coalition sont affectés de tous les bémols qui préservent les harmonies d'une coalition majoritaire.

Le second facteur qui d'autre part différencie le travail parlementaire belge de celui du Capitole est l'absence en Belgique de la procédure des « hearings » des Commissions américaines qui permet d'entendre non seulement le représentant de l'Exécutif mais tous les experts susceptibles d'éclairer le jugement parlementaire. Précisément, outre la contrainte politique de l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, la principale faiblesse éprouvée par le parlementaire provient du caractère technocratique qui a investi les décisions de politique étrangère, singulièrement dans le domaine des relations économiques extérieures. Le contrôle politique est handicapé par l'armature technocratique des actions de l'Exécutif : les conclusions générales que le Rapport Vanvelthoven (43)

(42) Cf Rapport de B. Croux, Chambre des Représentants, 22 avril 1986.

(43) Le Parlement, estime le Député SP, n'a pas assez de moyens techniques pour exercer sa tâche. Outre qu'il dispose de la technocratie administrative, l'Exécutif peut aussi compter sur l'apport des universités, sur les dossiers élaborés par les bureaux des organisations économiques et sociales et qui sont destinés à éclairer ou à influencer le Gouvernement. Cf *De Standaard*, 30 août 1986.

vient de formuler à cet égard s'appliquent au contrôle de la politique étrangère.

Plutôt qu'un mode décisionnel « démocratico-politique » déterminé par le contrôle parlementaire, la décision belge en politique extérieure est d'abord un processus « politico-technocratique » qui a pour foyer les Comités ministériels de l'Exécutif et les structures de la coordination administrative interministérielle. La marge de prépondérance et d'autonomie de l'Exécutif grandit encore dans les négociations multilatérales où la position belge est déterminée par la dynamique des groupes dans laquelle elle s'inscrit : un compromis franco-allemand pour définir une position commune de la CEE détermine davantage la politique européenne de la Belgique que les incitants parlementaires ; il en va de même, par exemple, au sein du groupe B (44) dans les conférences Nord-Sud où la position belge, au sein de la CEE, tend davantage à dégager une attitude commune du groupe, notamment avec les Etats-Unis et la Japon, qu'elle affirme une position singulière dont le poids serait seulement symbolique. Au plan multilatéral, la décision politique nationale est sur-déterminée par la dynamique des groupes interétatiques où elle s'inscrit.

L'influence des groupes de pression.

Dans les négociations multilatérales économiques, l'influence des groupes de pression connaît un sort similaire à celui du contrôle parlementaire : la surdétermination politique de la dynamique des groupes (la CEE au GATT, le groupe B à l'intérieur duquel se situe la CEE dans les négociations Nord-Sud) l'emporte sur les influences internes émanant des groupes de pression. Ni la FEB ni le Centre national de la Coopération au développement (CNCD) (45) par exemple n'ont infléchi sensiblement la position belge dans le dialogue Nord-Sud. En 1968, la FEB voulait dissuader le gouvernement d'accepter le principe des préférences généralisées lors de la Conférence de New Delhi de la CNUCED. Le CNCD de son côté milita pour le déliement de l'aide, pour le financement obligatoire des deux guichets du Fonds commun pour les matières premières, pour un moratoire ou allègement de la dette. La délégation belge au Comité d'aide au développement de l'OCDE, où à la CNUCED. IV de Nairobi (1976) ne suivit pas davantage ces injonctions (46).

(44) Groupe des pays industrialisés.

(45) Le CNCD regroupe les organisations non-gouvernementales engagées dans des actions de développement : il exprime les options tiers-mondiste de l'opinion publique.

(46) Le déliement de l'aide devait être accepté par tous les donateurs sous peine de discriminer le pays « déllant » ; sur la stabilisation des cours des matières premières et de la dette, la position belge était tributaire des positions allemande et britannique au sein de la CEE et de celle des Etats-Unis au sein du groupe B.

Au plan multilatéral, on distinguera toutefois les relations externes et les politiques internes de la CEE. Au GATT, à la CNUCED, où les positions de la CEE doivent elles-mêmes s'harmoniser avec celles des Etats-Unis et du Japon et des autres puissances industrialisées, la diplomatie belge est entraînée dans un jeu où l'initiative lui échappe. Sa réceptivité aux sollicitations des groupes de pression est alors des plus minces.

La situation est déjà différente pour les politiques internes de la CEE, comme la politique agricole commune ou la politique sidérurgique. Ici, le jeu de la prise de décision communautaires se limite aux Etats membres : la position belge prend davantage de consistance ; la prise en compte par le Gouvernement d'intérêts que font valoir les organisations agricoles ou les patrons de la sidérurgie est plus marquée. Mais cette détermination de type économique reste contrebalancée par les impératifs politiques du jeu de la négociation communautaire : ceux-ci amènent chaque délégation nationale à faire des concessions qui s'écartent de l'intérêt représenté par le groupe de pression.

C'est au plan bilatéral enfin, tant pour le Commerce extérieur que pour la Coopération au développement, que l'influence des groupes de pression est la plus agissante. Impuissant à infléchir la diplomatie belge dans les négociations multilatérales Nord-Sud, les ONG ont obtenu en 1976 un régime de cofinancement (75 % à charge de l'Etat) pour leurs projets de développement. L'attribution des prêts d'Etat à Etat fait l'objet d'un « lobbying » intense : derrière chaque pays bénéficiaire se profile une entreprise belge engagée dans la compétition d'un marché public ouvert par ce pays. L'accord Distrigaz (47) - Sonatrach d'avril 1981, consentant un relèvement du prix du gaz liquide algérien livré à la Belgique, dont le Chef de Cabinet du Ministre des Affaires Economiques (48) fut le maître d'œuvre du côté belge, offre un autre exemple de l'interaction particulièrement complexe des intérêts économiques et de la décision politique. Le consentement belge à la révision du contrat gazier s'explique-t-il indépendamment des intérêts des exportateurs belges sur le marché algérien et des entrepreneurs attirés par la construction du terminal méthanier de Zeebrugge ? (49).

(47) Rappelons que l'Etat est actionnaire majoritaire à Distrigaz.

(48) En sa qualité de Président du Conseil d'Administration de Distrigaz.

(49) Cf Gauthier de VILLERS, « Le contrat gazier entre la Belgique et l'Algérie », *La Revue Nouvelle*, décembre 1985, pp. 543-555.

Summary : Belgian foreign policy making cohesion, tensions, control and influences.

Besides classical issues of parliamentary control and pressure groups' influence, coordination between ministers and administrations involved in foreign policy making and harmonization of national foreign policy with external cultural relations led by the french, flemish and german Communities are the major problems belgian foreign policy making has to cope with.

Divergences on options or heterogeneity of functional missions (Finance and Third World Cooperation c.g.) require arbitration and cooperative procedures provided by foreign affairs ministerial comitee at the governmental level. Competition for leading role and confrontation of functional paradigms foster « bureaucratic politics » between services. European affairs constitutes a major issue for bureaucratic coordination.

Attribution to the Communities of assessment power to cultural agreements and reservation to national government of the treaty making power let arise a kind of illogism and a conflict of competences that pragmatic concertation tends to get round.

As to parliamentary control, it consists in a greater influence of majority's deputies than in an effective opposition's countervailing power to amend coalition foreign policy. So play pressure groups a role in influencing bilateral much more than multilateral affairs.



De ingewikkelde structurering van het buitenlands beleid in België en de plaats van de Gemeenschappen daarin

door Frans BAERT,
Volksvertegenwoordiger.

★

Een imbrogljo.

De lectuur van de bijdrage van professor Franck roept de bedenking op dat de politieke wereld meer gelijkenissen vertoont met de wereld van het gerecht, dan men op het eerste gezicht zou denken. In deze zin namelijk dat de argeloze rechtzoekende in de rechtswereld binnenkomt, soms daarin geworpen wordt, met weinig of geen ervaring, en overvallen wordt door allerlei instellingen: vele soorten rechtbanken, parketten, jeugdbeschermingscomité's, gevangenissen, psychiatrische commissies enz. De al even argeloze beginnende politicus wordt geconfronteerd met een al even ingewikkelde politieke wereld, ook op het vlak van de buitenlandse politiek: ministers met diverse bevoegdheden, die niet altijd duidelijk afgelijnd zijn en mekaar soms overlappen, terwijl zij bijwijken elkander hun bevoegdheid niet gunnen; administraties die strijden om het leadership in een bepaalde beleidssector, de evolutie van de respectieve macht van zulke administraties of instellingen, het bestaan van allerlei commissies die al even zeer mekaars activiteit doorkruisen, of soms blijkbaar niet eens werken. Ook hij, die beginnende politicus, maakt daar gedwongen kennis mee, wordt daardoor overvallen.

Doch zowel de rechtspraktizijn als de volhoudende politicus raken na een tijd aan de situatie wel gewend, gaan er hun weg in vinden, en gaan er zich tenslotte over verbazen, dat de gewone man zulke drempelvrees heeft tegenover het gerecht, of van heel de politieke doolhof weinig begrijpt.

Wat ik nu vanwege politologen zo belangrijk vind, is dat zij de politici af en toe een spiegel voorhouden, zoals de juridische doctrine dit doet t.a.v. de rechtspleging: kijk, zo zijn jullie eigenlijk, dat zijn nu al die

instellingen waar jullie zo mee goochelen, die jullie zo gemakkelijk hanteren, waar jullie over praten alsof dat de gewoonste zaak was ; maar zelfs wetenschapsmensen, die daar proberen een inventaris van te maken en enige orde in te scheppen, hebben daar hun bedenkingen bij.

Het is goed dat die indruk aan de politici wordt overgebracht, opdat zij af en toe eens op zichzelf teruggeworpen worden en gaan reflecteren over datgene wat zij doen, over de specifieke wereld waarin zij zich bewegen, en over hoe zij uiteindelijk politiek bedrijven. Want wetenschapslui kunnen misschien wel eens van enige pretentie blijk geven, politici doen dat ook, soms in hoge mate.

Wanneer wij nu tot die reflectie overgaan is het vrij duidelijk dat de structuren op het vlak van de buitenlandse betrekkingen uitermate ingewikkeld zijn, zowel op het vlak van de ministers, de bewindslieden, als op het vlak van de administratie.

De goede beschrijving van de wereld van de externe betrekkingen, in de bijdrage van Christian Franck, wekt verbazing over hun ingewikkeldheid. In werkelijkheid is het nog ingewikkelder. België heeft inderdaad een minister en twee staatssecretarissen, de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel. Er is een tijd geweest dat dat drie ministers waren, meer bepaald in de tijd dat de heer Simonet Minister van Buitenlandse Zaken was. De heer de Bruyne was toen Minister van Buitenlandse Handel, de heer Outers Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

De huidige regeling garandeert niet noodzakelijk een betere werking van de gehele sector. Doch het is allemaal nog wat erger : onder de vorige regering was de Minister van Financiën tegelijk Minister van Buitenlandse Handel, nadien werd de Vice-premier, tevens Minister voor Institutionele Hervormingen en Minister van Justitie, meteen ook Minister van Buitenlandse Handel. De ene week, of halve week, was hij dan Vice-premier, dan weer eens Minister van Justitie, dan weer eens voor een missie in een of ander ver afgelegen deel van de wereld, nauwelijks ooit Minister voor Institutionele Hervormingen ; het was allemaal niet bevorderlijk voor de goede gang van zaken. Vandaag de dag is het de Minister van Verkeerswezen die ook Minister van Buitenlandse Handel is...

De kruisregeling van de bevoegdheden tussen de verschillende ministers en staatssecretarissen doet wel eens denken aan een uit de hand gelopen ingewikkelde geometrische figuur.

Bovendien is het een merkwaardig feit dat men zo gemakkelijk overstapt van Buitenlandse Handel naar Ontwikkelingssamenwerking of omgekeerd, terwijl nochtans zoals door Christian Franck zeer duidelijk is

aangetponnd, de grootste antinomiën, met name op het stuk van de nagestreefde doeleinden (*les « paradigmes »*) precies bestaan, en zulks om evidente redenen, tussen Buitenlandse Handel aan de ene kant (geld verdienen, exporteren) en Ontwikkelingssamenwerking aan de andere kant (geld geven, niet exporteren maar helpen). Het is een fenomeen dat mij onophoudend verbaast.

Met het oog op de wijze waarop de beslissingen terzake van de buitenlandse betrekkingen tot stand komen, is de persoonlijkheid van diegenen die aan het hoofd van dit departement, of een van de daarbij horende departementen staan van zeer groot belang. Ook de heer Simonet heeft dat in zekere mate onderstreept. Wanneer er een zwakke Minister van Ontwikkelingssamenwerking is bv. zal er zeer weinig aan ontwikkelingsamenwerking worden gedaan. Een Minister of Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking die meer geïnteresseerd is in commercie, zal aan de echte ontwikkelingsamenwerking ook minder aandacht besteden. Is er een zwakke Minister van Buitenlandse Handel, dan zal ongetwijfeld de titularis van de Buitenlandse Betrekkingen die sector beheersen. En niet alleen de persoonlijkheid van de minister of de staatssecretaris is van belang, ook de persoonlijkheid van bepaalde topfiguren in de administratie.

Hierbij weze dan gesteld dat, indien op het vlak van de bewindslieden de structuur er vrij ingewikkeld uit ziet, zij zo mogelijk nog (veel) ingewikkelder is op het vlak van de administratie. Christian Franck heeft dit in zijn bijdrage uitstekend beschreven, en geprobeerd een idee te geven van de verschillende directies, diensten, instellingen enz. Het is duidelijk dat er zeer veel instellingen zijn, met vaak dooreenlopende bevoegdheden, waarbij het niet altijd duidelijk is wie nu wat mag doen, en waarbij men moet constateren dat sommige taken in feite geaccapareerd werden door bepaalde directies, diensten, comité's enz., terwijl dat evengoed andersom had kunnen zijn. Allerlei administraties houden zich met problemen van internationale politiek bezig, met buitenlandse handel of ontwikkelingsamenwerking. Die administraties zullen elkaar wel eens in de wielen rijden, met alle gevolgen van dien.

Waar de structuren ingewikkeld zijn, waar instellingen of diensten of administraties in het algemeen mekaars bevoegdheid betwisten, zich op mekaars terrein gaan begeven, waar de nevenschikking of onderschikking van de ene en de andere lang niet altijd duidelijk is, waar overlappingsen bestaan, is het vanzelfsprekend noodzakelijk dat men moet gaan coördineren. Dan moet ergens een nieuw orgaan gecreëerd worden, dat boven al die andere staat en de activiteit van die verschillende administraties min of meer geordend laat verlopen.

Dat wordt dan ook gedaan. Doch uit het referaat van Christian Franck blijkt duidelijk dat die coördinatie, eigenaardig genoeg, doch misschien juist wel begrijpelijk, een bijkomende vorm van ingewikkeldheid creëert. Er wordt met name soms door verschillende coördinatie-instellingen gecoördineerd, die opnieuw proberen zoveel mogelijk van de coördinatie-bevoegdheid naar zich toe te halen. Met name het probleem van het leadership speelt h'ier precies een zeer grote rol. Dat leidt soms tot eigenaardige situaties : Christian Franck heeft onderstreept dat op het stuk van de Europese betrekkingen, het de Directie-generaal van de politiek is (p. 11) die het laken naar zich toe heeft kunnen halen en niet de Directie-generaal van de Economische Betrekkingen of de « coördinatie Europa ». In de Noord-Zuid-dialoog is het de Directie-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen (Directie Multilaterale Economische Betrekkingen) die er in geslaagd is het leadership te veroveren, hoewel de Noord-Zuid-dialoog dan toch in de grootst mogelijke mate met ontwikkelingssamenwerking te maken heeft, zodat men had kunnen verwachten dat het de Directie voor de multilaterale samenwerking van ABOS zou zijn geweest die hier de overhand zou hebben gekregen.

Zowel het ene als het andere komt ongetwijfeld de degelijke besluitvorming in deze materies, en met name het vlotte verloop van onze Europese relaties alsmede het behoorlijk functioneren van onze ontwikkelingssamenwerking, niet ten goede.

Een van de gevolgen van de ingewikkelde en wisselende bevoegdheidsverdeling tussen ministers en staatssecretarissen, en van de nog grotere ingewikkeldheid en bevoegdheidsbetwistingen tussen diensten en administraties, coördinatie-instellingen inclusief, is dat de Belgische buitenlandse politiek, zowel wat de internationale betrekkingen in het algemeen aangaat als wat de buitenlandse handel of de ontwikkelingssamenwerking betreft, vrij statisch, weinig dynamisch en weinig inventief is. De molen van de Belgische internationale relaties maakt ook uitermate langzaam, zoals blijkt uit de niet te begrijpen traagheid waarmee bv. verdragen voor ratificatie voor het Parlement worden gebracht. Dat maakt overigens de parlementaire controle ook weer moeilijker.

Het is niet zo dat het Belgisch parlement inzake buitenlandse politiek machteloos is zoals oud-minister Simonet beweert. Dat is ook niet de stelling van professor Franck. Zijn stelling luidt dat het vooral de meerderheid in het Parlement is die de minister controleert en het beleid kan beïnvloeden ; dat is natuurlijk óók het Parlement. Maar één van de kwalen van ons parlementair regime is precies dat de meerderheid de ministers te weinig controleert en te weinig op het beleid weegt, terwijl de oppositie wel kan controleren, doch weinig invloed op het

beleid kan uitoefenen, hetgeen dan in het bijzonder geldt voor de buitenlandse betrekkingen.

Maar het is ongetwijfeld zo dat op het terrein van de buitenlandse betrekkingen, zoals bij andere departementen, de meerderheid in een aantal gevallen probeert hetzij het beleid van richting te doen veranderen of althans bepaalde nuances aan te brengen, en daar soms ook in slaagt.

In de tweede plaats ben ik het niet eens met de heer Simonet dat de oppositie helemaal niets zou te zeggen hebben, en helemaal géén invloed zou kunnen uitoefenen. Wanneer men de zaken op verstandige en redelijke wijze voortbrengt, kan men ongetwijfeld, zeker in het kader van het commissiewerk, op bepaalde punten resultaten bekomen. Aldus gebeurt het dat, waar dat mogelijk is, reserves worden ingelast bij de ratificatie van verdragen, ook wanneer die niet in het ontwerp van een ratificatiewet stonden. Veelal is dat dan het resultaat van een samenspel tussen meerderheid en oppositie, doch in de meeste gevallen op initiatief van de oppositie.

De buitenlandse bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Wanneer wij kennis maken met deze ingewikkelde en bovendien labiele structuren van onze buitenlandse politiek, is de neiging niet gering om te stellen dat de internationale bevoegdheid van de Gemeenschappen (over de Gewesten, wier internationale bevoegdheid alsnog zeer gering en nauwelijks meer dan pragmatisch is, ga ik het hier niet hebben) die daar nu nog bovenop komt, de hele situatie nog ondoorzichtiger en onoverzichtelijker maakt.

De Gemeenschappen hebben immers internationale bevoegdheid gekregen in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden zoals bepaald in art. 59bis van de Grondwet. Die bevoegdheid zou de reeds moeilijke bevoegdheidsverdeling en -uitoefening in de nationale regering en de centrale administratie nog eens doorkruisen en het allemaal nog moeilijker maken. Waarbij dan, althans volgens de heer Franck, het onlogische van de uitwerking van die bevoegdheid komt door de handhaving van art. 68 van de Grondwet.

Professor Franck acht trouwens de bevoegdheid van de Gemeenschappen terzake beperkt : hij blijkt van oordeel te zijn dat zij slechts hierin bestaat dat de Gemeenschapsraden de verdragen kunnen ratificeren. Hier ben ik het met de heer Franck uitdrukkelijk niet eens.

Vooreerst is de supplementaire complicatie niet het gevolg van de bevoegdheid terzake van de internationale samenwerking op het terrein van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden die aan de

Gemeenschappen is toevertrouwd, doch wel van het feit dat men die bevoegdheden op een zeer hybride en onvolmaakte wijze toepast, in het bijzonder in die zin dat het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen geen afstand wil doen van zijn exclusieve bevoegdheid, ook op het terrein van de culturele en persoonsgebonden materies, zoals nochtans uitdrukkelijk door art. 59bis van de Grondwet is bepaald én door de wet van 20 januari 1978 (vóór de staatshervorming van 1980) én de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geregeld.

Als juridisch deskundige stel ik dat door art. 59bis van de Grondwet en art. 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (die overigens maar een verdergaande reproductie is van de wet van 20 januari 1978) de volledige bevoegdheid op het stuk van de internationale betrekkingen terzake van de culturele en persoonsgebonden materies is overgedragen aan de Gemeenschappen; en dit met inbegrip van het sluiten van de verdragen. Het is niet omdat art. 68 van de Grondwet, volgens hetwelk de Koning de verdragen sluit, niet werd gewijzigd, dat die bevoegdheid niet aan de Gemeenschappen zou overgedragen zijn.

Er zijn nog andere artikelen die door de grondwetsherziening van 1980 in hun tekst niet veranderd zijn, doch die in werkelijkheid toch wel zijn gewijzigd, doordat andere artikelen van de herziene grondwet bepaalde aangelegenheden anders zijn gaan regelen, of bestaande en niet gewijzigde artikelen a.h.w. een deel van hun inhoud hebben ontnomen.

Dit was reeds in 1970 het geval met art. 23: volgens dit artikel kan enkel de wet het taalgebruik regelen. Welnu, art. 59bis verleende aan de Cultuurraden (in 1980 werden dat de Gemeenschapsraden) de bevoegdheid om het taalgebruik bij decreet te regelen, althans in het een-talige landsgedeelte. Een ander voorbeeld nog. Art. 65 bepaalt dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat; welnu, de Gemeenschapsministers worden niet meer door de Koning benoemd of ontslagen, die worden gekozen door hun raden.

Wat zegt nu art. 59bis van de Grondwet? De internationale samenwerking op het stuk van de culturele en de persoonsgebonden materies is een bevoegdheid van de Gemeenschapsraden. Bovendien hebben de Gemeenschapsexecutieven het recht van initiatief (art. 59bis, § 5).

De wet van 8 augustus 1980, een wet gestemd met 2/3 meerderheid alsmede de meerderheid in elke taalgroep, regelt dit verder in concreto: instemming met de verdragen betreffende de aangelegenheden van culturele of persoonsgebonden aard wordt gegeven door de Vlaamse Raad of de Franse Gemeenschapsraad, of in voorkomend geval door de beide Raden, indien zij er beide bij betrokken zijn. De verdragen worden bij de bevoegde Raad ingediend door de Gemeenschapsexecutieve (art. 16).

De Executieve en elk lid ervan zijn verantwoordelijk tegenover de Raad (art. 70).

Dit is het grote verschil met de wet van 20 januari 1978 tot uitwerking van het art. 59bis zoals het in 1970 was gestemd: de uitvoerende macht berustte toen nog bij de centrale regering; de ministers belast met de gemeenschapsmateries waren nog ministers des Konings, en uitsluitend verantwoordelijk tegenover het nationale parlement. Zij hadden ook geen recht van initiatief.

Legt men dit alles naast mekaar, dan is het m.i. duidelijk dat de verdragen betreffende culturele en persoonsgebonden aangelegenheden nog enkel kunnen gesloten worden door de Gemeenschapsexecutieven, zoals zij moeten bekrachtigd worden door de respectieve Raden.

Men vergeete overigens niet dat betreffende deze kwestie bij de bespreking van de wet van 20-1-1978 een uitvoerige discussie werd gevoerd zowel in de bevoegde commissie als in de plenaire vergadering van de Senaat, nu de Raad van State het ongrondwettelijk acht dat verdragen door de Gemeenschapsraden zouden worden bekrachtigd. Het is bijzonder interessant daaromtrent de memorie van toelichting (ministers Van Elslande, Vandekerckhove en Perin), evenals de bespreking in de Senaat op 15 december 1976 na te lezen: art. 59bis dient de voorkeur te krijgen boven art. 68, stelling die dan door de Senaat en nadien ook door de Kamer werd gevolgd. En het is het Parlement dat alsnog de enige authentieke uitleg van de Grondwet kan geven.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft een ruim gebruik gemaakt van deze bevoegdheid om verdragen te sluiten, ruimer dan de Vlaamse. Wellicht omdat Vlamingen nu eenmaal traditioneel docielier zijn dan Franstaligen. Doch de toepassingen zijn er nu eenmaal.

Op een bepaald ogenblik heeft de Minister van Buitenlandse Betrekkingen een nota voorgelegd aan de Ministerraad, waarin hij stelt dat het onaanvaardbaar is, dat de Gemeenschapsexecutieven aan diplomatie kunnen gaan doen en verdragen kunnen sluiten. Ik heb daar op 2 juni 1983 over geïnterpelleerd in het Parlement. De Minister van Buitenlandse Betrekkingen moest erkennen dat zijn stelling onlogisch was (of zoals de heer Franck het uitdrukt « *un certain illogisme* » vertoonde), doch hij beriep zich op het niet gewijzigd zijn van art. 68 van de Grondwet alsmede op art. 81 van de wet van 8 augustus 1980, waarin staat dat in bepaalde gevallen in, aangelegenheden waarvoor de (gewest)Raad bevoegd is, zijn Executieve betrokken wordt bij de onderhandelingen over internationale verdragen.

Wat het argument gehaald uit art. 68 van de Grondwet betreft verwijs ik naar wat ik daarnet heb gezegd. Betreffende art. 81 van de wet van 8 augustus 1980 weze onderstreept dat uit de voorbereidende werk-

zaamheden van deze wet, en met name uit de toelichting daarbij gegeven zowel door de Eerste Minister als door de Minister voor Institutionele Hervormingen, blijkt dat dit art. 81 uitsluitend de Gewestexecutieven betreft en niet de Gemeenschapsexecutieven; deze laatsten hebben de volle bevoegdheid om verdragen te sluiten. Zoals gezegd hebben zij dat, althans de Franse Gemeenschapsexecutieve in een aantal gevallen ook gedaan.

De betwisting blijft bestaan, en noch het Parlement noch de Vlaamse Gemeenschapsraad durven de knoop doorhakken, zoals in België zo vaak het geval is. Men heeft dan een soort pragmatische regeling gevonden, waarbij de eigenlijke onderhandelingen voor het sluiten van een verdrag gevoerd worden door de Executieven, maar de centrale instanties de verdragen zouden moeten ondertekenen, of zoals men het noemt daar «akte van nemen». Het is dan de Executieve (daar kan men natuurlijk niet onderuit) die het verdrag voor instemming voorlegt aan haar Raad. Merkwaardig genoeg zal ook de centrale regering veelal dat verdrag dan nog eens voorleggen aan het nationale parlement.

Ik stel dat, wanneer er een schijnbaar gebrek aan logica tussen teksten is, men die disharmonie niet mag laten bestaan, doch een interpretatie moet vinden waardoor de teksten inderdaad logisch en samenhangend worden. Dat is wat de wetgever met de wet van 20 januari 1978 heeft gedaan, en ook met de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

En het zou toch volkomen onzinnig zijn, een Executieve verantwoordelijk te verklaren tegenover haar assemblée voor een verdrag waarin zij niet is tussengekomen, en dat enkel door de Koning, d.w.z. door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen van de centrale regering zou zijn gesloten.

De internationale rechtsorde verwijst, wat de diplomatieke bevoegdheid van publieke rechtspersonen betreft, naar het interne publieke recht van de Staten in kwestie, dus naar de grondwettelijke regeling en de algemeen-institutionele wetgeving. Welnu, die geeft duidelijk, op het stuk van de hun toevertrouwde materies, volwaardige internationale bevoegdheid aan de Gemeenschapsinstellingen.

Ik ben er overigens van overtuigd dat, indien men de grondwettelijke en wettelijke bevoegdheid van de Gemeenschapsexecutieven betreffende de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden zou erkennen en toepassen, en wanneer de nationale regering zich daar niet meer zou mee bezig houden, België een belangrijke vereenvoudiging van de structuren zou hebben tot stand gebracht. Dit zou dan o.m. het geval zijn voor de ontwikkelingssamenwerking, waardoor dan niet meer dan terecht betreunde touwtrekken tussen ministers, instellingen en administraties de vlotte werking van onze internationale relaties zou hinderen. Een

totaal andere en nieuwe instantie zou dan bevoegd zijn, instantie waarvan men kan hopen dat zij niet meteen innerlijk verdeeld zou optreden.

In dit verband is het mijns inziens aangewezen dat de buitenlandse handel zou geregionaliseerd worden, doch dan *de lege ferenda*, niet half, maar met bevoegdheid voor zowel de Executieven als de Raden. De ervaring met de toepassing van de staatshervorming van 1980 heeft toch voldoende aangetoond dat een bevoegdheidsoverdracht zuiver en eenvoudig en volledig dient te zijn, om zo weinig mogelijk problemen te scheppen en aldus de besluitvorming zo vlug en gemakkelijk mogelijk te laten verlopen.

Summary : The difficult structure of foreign policy in Belgium.

Many factors have a restraining influence on the decision making and the dynamical function of foreign policy. Next to the Minister of Foreign Affairs, there are the Undersecretary for Foreign Trade and the Undersecretary for Development Co-operation. As a result, there is no continuity in policy making. The division of competences is even problematic for the administration.

Since 1980, the communities also have international competences, for instance to ratify treaties. These competences are legal and constitutional, although the Central Government tries to cut them down. The strict application of the legal and constitutional prescriptions should undoubtedly simplify the problems.





Taken van Buitenlandse Zaken

door Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT,

Directeur-generaal van de politiek,
op het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen.

★

Zoals professor Franck het heeft onderlijnd, verdient de manier waarop Europese aangelegenheden behandeld worden, veel aandacht in de studie van de besluitvorming inzake buitenlands beleid. Niet alleen omdat Europese zaken een zo belangrijk deel van onze buitenlandse politiek zijn, maar nog *meer* omdat de problemen die in de Raad van de Europese Gemeenschap dagelijks besproken worden, meestal ingewikkeld en vaak technisch zijn. Dit heeft tot gevolg dat de administratieve structuur die, op nationaal vlak, deze Europese discussie voorbereidt, een belangrijke invloed kan hebben op de besluitvorming.

Professor Franck evenals minister Simonet en volksvertegenwoordiger Baert menen dat het feit dat het de Directie-Generaal van de Politiek is, en niet de Directie-Generaal van Buitenlandse Economische Betrekkingen, die zich met Europese coördinatie bezighoudt, moet toegeschreven worden aan de sterke persoonlijkheid van Burggraaf Davignon. Ik onderschat zeker niet de persoonlijkheid en de invloed van mijn vriend en voorganger Davignon, maar er is een meer wetenschappelijke verklaring voor de bestaande toestanden.

In geen enkel van onze buurlanden is de coördinatie van Europese zaken toevertrouwd aan de dienst verantwoordelijk voor buitenlandse handel. In Nederland is het *niet* de Directie-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) die daarvoor verantwoordelijk is, maar wel de Directie Europese Zaken van het Plein. In Groot-Brittannië is *niet* de « Board of Trade », maar wel het « Cabinet Office » verantwoordelijk. In Frankrijk is het *niet* het « Ministère des Affaires Economiques », maar wel een Interministerieel Comité, dat afhangt van de Eerste Minister. Er moet daarvoor wel een reden zijn, en ik geloof dat deze reden verbonden is met wat professor Franck noemt « la confrontation des paradigmes ».

Het is inderdaad zo dat bij de voorbereiding van Europese aangelegenheden op nationaal vlak, de doelstellingen van verschillende diensten vaak in botsing komen. Het Ministerie van Landbouw wenst bijvoorbeeld een jaarlijkse verhoging van landbouwprijzen, terwijl het Ministerie van Financiën de begroting van de Europese Gemeenschappen wenst te beperken. In deze « bureaucratic infighting » zullen normaal de diensten die op nationaal vlak verantwoordelijk zijn voor de buitenlandse handel een vrijhandelspolitiek bevorderen, ook voor de externe betrekkingen van de Gemeenschap. Zij kunnen daar in conflict komen met meer protectionistische tendensen in de diensten die, op nationaal vlak, voor landbouw of industrie verantwoordelijk zijn. Het « paradigma » van de Directie-Generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen kan dus in conflict komen met het « paradigma » van andere nationale diensten. Nu is het, volgens mij, een absolute regel dat, om aanvaardbaar te zijn, de dienst die de coördinatie uitoefent, niet alleen onpartijdig moet zijn in de « bureaucratic infighting », maar ook als onpartijdig moet worden gezien en gevoeld door de deelnemers. Dit kan gebeuren door de coördinatietaak toe te vertrouwen aan een dienst afhankelijk van de Eerste Minister, en dit is ook de oplossing weerhouden door Groot-Brittannië en Frankrijk. Hetzelfde resultaat wordt bereikt door de coördinatie toe te vertrouwen aan diensten die verantwoordelijk zijn voor het buitenlands beleid in het algemeen, en dit is de oplossing gekozen door Nederland en België. Het « paradigma » van de Directie-Generaal van de Politiek, is, op Europees vlak, het bevorderen van het Europees eenmakingsproces in het algemeen, en van de inspraak van België in de Europese besluitvorming in het bijzonder. Dit « paradigma » komt niet in botsing met andere nationale diensten en daarom is de Directie-Generaal Politiek zoals is gebleken aanvaardbaar als coördinerend orgaan. In de schoot van een politologisch congres geef ik de voorkeur aan deze analytische verklaring boven de meer persoonsgebonden verklaring van professor Franck.

Ik wens nog enkele woorden te zeggen over wat professor Franck noemt « la trinité communautaire ». Hij zegt terecht dat een oorzaak van de moeilijkheden gerezen over de interpretatie van de wet van 8 augustus 1980 te vinden is in een zekere onduidelijkheid en gebrek aan logica in de wetgeving. En ik heb met aandacht naar de heer Baert geluisterd ; maar hij weet dat de interpretatie die hij geeft van art. 68 van de Grondwet en van art. 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet onbetwist is. Een andere oorzaak, minder bekend en misschien minder aanvaard, is dat, in het internationale leven, de praktische problemen die moeten behandeld worden, zich zelden voordoen in een vorm die als zuiver cultureel of zuiver niet-cultureel kan worden bestempeld.

Ik geef een voorbeeld, dat moeilijkheden heeft doen rijzen tussen Buitenlandse Zaken en de Gemeenschappen. Een jaar geleden is in de schoot van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (KVSE) een cultureel forum samengeroepen in Boedapest. De bedoeling was dat mensen uit het culturele leven en de nationale administraties van alle Europese landen zouden samenkomen om betere culturele betrekkingen op het Europees vlak te bevorderen. Voor Buitenlandse Zaken heeft een dergelijke vergadering een duidelijk *politiek karakter*. Zij maakt deel uit van een proces van multilaterale diplomatie, die nu al meer dan tien jaar duurt, en waardoor een reeks onderwerpen worden besproken tussen Oost en West. Of het nu gaat over de rechten van de mens, de hereniging van families, de ontwapening of de cultuur, voor Buitenlandse Zaken is dit alles hoofdzakelijk een diplomatieke Oost-West-oefening. De juistheid van deze benadering is bewezen door het feit dat er in Boedapest zes weken onderhandeld is over het opstellen van een communiqué (zonder succes) en dat deze discussie de voorrang heeft gehad over de zuiver culturele uiteenzettingen. In ieder geval heeft Buitenlandse Zaken, vóór de vergadering, de leiding van de Belgische delegatie opgeëist. Dit werd door de beide Gemeenschappen verworpen, op grond van de redenering dat het ging over een internationale culturele vergadering, die dus tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoorde. Wij hebben geen compromis kunnen vinden, en de Gemeenschappen hebben dus geweigerd deel te nemen aan het culturele forum in Boedapest, waar België door ambtenaren van Buitenlandse Zaken werd vertegenwoordigd. Ten gronde ligt het verschil in het feit dat de Gemeenschappen geweigerd hebben te aanvaarden dat een zogezegde culturele vergadering een hoogst politieke inhoud kan hebben.

Om een einde te zien komen aan de conflictuele toestand tussen de Gemeenschappen, de regio's en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn er, volgens mij, drie voorwaarden nodig :

1) Een pragmatische aanpak. Het is overduidelijk gebleken dat men, te goeder trouw, een totaal uiteenlopende juridische redenering kan volgen op basis van de huidige Belgische wetgeving. Geen toenadering zal gevonden worden op basis van principiële stellingnamen. Er moet dus pragmatisch tewerk worden gegaan zonder dat de een of de andere afstand moet doen van zijn principiële standpunten.

2) Geen machtsmisbruik. Het is evident dat de bevoegdheden die de wetgever aan de Gemeenschappen op buitenlands vlak heeft toevertrouwd, tot doel hebben hen toe te laten een duidelijk beeld te geven van onze Cultuurgemeenschappen in het buitenland. Zij hebben niet tot doel een parallelle buitenlandse politiek te voeren. Gevallen zoals die

welke professor Franck heeft geciteerd, van culturele akkoorden van de Franse Gemeenschap met Nicaragua en Bénin, doen in dit verband vragen rijzen. Het lijkt mij overduidelijk dat het politieke karakter ervan overheersend is.

3) Aanvaarden dat culturele en politieke problemen soms nauw verbonden en moeilijk te onderscheiden zijn, zoals blijkt uit het voorbeeld van het culturele forum van Boedapest. In dergelijke gevallen moet een oplossing gezocht en gevonden worden, ook als zij niet makkelijk past in de, misschien te simplistische, benaderingen van de Belgische wetgeving.

Ten aanzien van het derde deel van de bijdrage van professor Franck wil ik nog een opmerking maken betreffende de bewering dat een Frans-Duits akkoord beslissend zou zijn voor het Europees beleid van België. Ik wens een tegenvoorbeeld te geven. Een jaar geleden hebben president Mitterrand en kanselier Kohl op het hoogste niveau besloten dat de zetel van het secretariaat « Eureka » in Straatsburg zou gevestigd zijn. Vandaag is de zetel van het secretariaat van Eureka in Brussel !

Dat zijn de enkele opmerkingen die ik wens te maken, op basis van de interessante bijdrage van professor Franck.

Summary : Tasks of the Ministry for Foreign Affairs.

A first comment on the contribution of Professor Franck concerns the fact that the coordination of European affairs is entrusted to the political section of the Foreign Ministry. This should not be attributed mainly to historical consideration but to the fact that the «paradigma» of that section does not come into conflict with the «paradigma» of other ministries implicated in European affairs. A second comment concerns the difficult relationship in external relations between the Foreign Ministry and the administration of the Communities and Regions in Belgium. The law is open to varying interpretation and a solution can only be found on a pragmatic basis, accepting that problems in international relations are not always purely cultural or purely political.



Les débuts de la Ligue européenne de Coopération économique (1946-1949)

par Michel DUMOULIN,

Chargé d'enseignement à l'Université Catholique de Louvain.

Chargé de cours aux Facultés Universitaires Catholiques de Mons.



1. Introduction.

L'histoire de la construction européenne constitue encore, dans l'historiographie belge, une matière fort peu traitée par les historiens. Les travaux disponibles se bornent aux généralités, sacrifiant le plus souvent au culte d'une construction européenne procédant de l'idéalisme et du mythe (1). Par ailleurs, il faut relever que la période qui s'étend entre la fin de la guerre et le Plan Schuman a été particulièrement négligée. Or, les années comprises entre 1945 et 1950 ont été déterminantes, notamment sur le plan de l'organisation et de l'expression des mouvements européens qui ont constitué un groupe de pression aux multiples facettes. Mais naissance et développement de ces différents mouvements n'ont pas été sans heurts, tant sur le plan international que sur le plan national. Comme le montre W. Lippens (2) et le démontre le temps présent, il est évident que le consensus sur la nécessité de la construction européenne se dissout dès que l'on soulève les questions d'objectifs et de moyens, ou encore de méthodes et de personnes.

Notre intention n'est pas de répéter ici ce qui a déjà été mieux dit par d'autres, mais de nous intéresser au cas de la Ligue Indépendante de Coopération Européenne, devenue Ligue Européenne de Coopération Economique en 1948. Née à l'initiative de Paul van Zeeland notamment, elle permet de suivre, entre son origine à l'automne 1946 et avril 1949,

(1) Voir les remarques décapantes d'A.S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Londres, 1984, pp. 492 et sv.

(2) W. LIPPENS, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945-1950*. Erster Teil : 1945-1947, Stuttgart, 1977 (traduction anglaise, Oxford, 1982).

date de la Conférence économique de Westminster, l'évolution, tant sur le plan international que sur le plan belge, d'un mouvement dont on se plaît à souligner le rôle et l'importance dans la construction européenne (3), mais dont on ne connaît finalement que fort peu la pré-histoire, la Ligue elle-même hésitant sur la date de sa fondation et sur sa première appellation (4).

La LICE est née, à l'instar d'autres mouvements européens, dans le contexte de la « déchirure » de 1946 entre les deux Grands, tout en constituant, à cause de ses pères spirituels, le Belge Paul van Zeeland et le Polonais Joseph Retinger, le prolongement d'idées émises et mises en forme durant le second conflit mondial, voire auparavant.

2. L'initiative de van Zeeland.

En 1946, Paul van Zeeland est loin d'être un inconnu, tant en Belgique qu'à l'étranger et plus particulièrement en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Auteur, en 1938, avec l'aide de Maurice Frère, d'un important rapport « sur la possibilité d'obtenir une réduction générale des obstacles au Commerce international » (5), l'ancien premier ministre a poursuivi, durant la guerre, sa réflexion sur les causes et conséquences de ce que nous appellerons le compartimentage de l'espace économique européen. A la fin de 1942, van Zeeland a formulé, dans le contexte du Plan Sikorski, plusieurs considérations importantes sur l'organisation économique régionale de l'Europe (6). Il en a été de même au sein de l'American Committee on European Reconstruction, au point de

(3) Outre W. Lipgens (*op. cit.*, pp. 331-339), voir Baron van der REST et A. SAUWENS, « Les milieux patronaux dans la construction européenne », dans *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, Bruxelles, 1981, pp. 456-458. En revanche, N. LOEB, *Le patronat industriel belge et la CEE*, Bruxelles, 1965, ne souffle mot de la LECE. Quant à J. E. HELMREICH, *Belgium and Europe. A Study in Small Power Diplomacy*, La Haye, 1976, p. 385, il s'en tient à une « Belgian Independent League for European Cooperation ».

(4) Ligue Européenne de Coopération Economique, *La LECE. Dix années d'activités 1947-1957* (Bruxelles, 1957), pp. 1-2, et *idem*, *La LECE 1946-1960* (Bruxelles, 1960), pp. 1-2, varient sur trois points : la date de la mise en place des premiers comités nationaux, la paternité du projet et, enfin, l'appellation primitive de l'association présentée comme Ligue Indépendante de Coopération Economique alors qu'il s'agit à l'origine de Coopération Européenne.

(5) M. DUMOULIN, « La mission van Zeeland. Essai de clearing diplomatique de l'Appasement (1937-1938) », dans *Relations Internationales*, n° 39, automne 1984, pp. 355-372.

(6) M. H. JASPAR, *Souvenirs sans retouche. Changement de décors. Londres, Prague, Buenos-Ayres, Rio de Janeiro*, Paris, 1972, pp. 67-70. Un exemplaire des *Notes sur la reconstruction économique de l'Europe après-guerre*, destinées au Comité des Ministres des Affaires étrangères, dans les Papiers Rens (n° 164) au Centre d'Histoire de la Seconde Guerre Mondiale, Bruxelles.

convaincre le gouvernement néerlandais d'y participer (7). A la libération, ses fonctions de président de la Commission d'Etudes des Problèmes de l'Après-Guerre prenant fin, il assume les responsabilités de Commissaire général au Rapatriement. En mars 1946, il devient sénateur coopté. Il le restera durant dix ans. En plus de ses multiples fonctions, de ses voyages et missions de négociation — notamment en rapport avec la crise indonésienne et la crise palestinienne — qui lui confèrent au moment où il lance à LICE un statut quelque peu officiel, il y a lieu de souligner deux autres points très importants. D'une part, van Zeeland est une personnalité écoutée du monde universitaire et, d'autre part, il entretient depuis longtemps déjà des liens très étroits avec la haute finance. Cette conjonction de caractéristiques, de même que le fait que l'ancien premier ministre, tout en étant parlementaire social-chrétien, ne fasse pas partie de l'appareil du parti, conduit à un portrait peu fréquent dans la société belge, à savoir celui d'une personnalité cosmopolite, centre d'une nébuleuse malaisée à circonscrire mais dont l'influence était indiscutable, tout en soulevant aussi de sérieuses inimitiés, dont celle de Paul-Henri Spaak qui a sans doute été exagérée, comme l'a été l'opposition entre la compétence économique du premier et l'incompétence du second (8). Mais il demeure qu'à l'époque qui nous intéresse et bien que Spaak, nous le verrons, ait facilité le travail à la LICE, une compétition opposait les deux personnalités belges les plus en vue sur la scène internationale. En outre, les méthodes de Spaak et de van Zeeland étaient, elles aussi, opposées. Van Zeeland, aux « manières de mage ou de prestidigitateur qui caractérisaient ses exposés faits d'une voix basse et persuasive » (9), était, plus que Spaak, un homme des ambiances feutrées, des salons et des clubs qui permettent de nouer, entretenir et développer des contacts choisis et opérationnels. Rêvant d'un monde harmonieux aux rouages économiques et financiers bien huilés, van Zeeland était aussi le défenseur de la culture chrétienne occidentale ; séduit par l'Amérique, sans s'y soumettre, de même qu'attentif à l'Europe centrale et orientale, en tant qu'enjeu, mais plaçant, répétons-le, « notre vieille et magnifique civilisation » par dessus tout.

A plusieurs reprises, avant et pendant la seconde guerre mondiale, van Zeeland avait développé d'importants plaidoyers en faveur de la

(7) A.E. KERSTEN, « Nederland en België in Londen, 1940-1944. Werken aan de Na-Oorlogse betrekkingen », dans *Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945. Bruxelles 10-12 décembre 1980. Acta*, Gand, 1982, p. 499.

(8) Voir à ce sujet : M. DUMOULIN, « Opinion publique et politique extérieure en Belgique de 1945 à 1962 », dans *Res Publica*, t. XXVII, 1985, 1, pp. 3-29.

(9) A. MOLITOR, *Souvenirs. Un témoin engagé dans la Belgique du XX^e siècle* (Gembloux, 1984), p. 96.

réorganisation de l'économie mondiale. Au sortir de la guerre, s'inspirant des travaux de la CEPAG, qui eux-mêmes portaient la trace du rapport de 1938 (10), il publia deux opuscules qui ne manquent pas d'intérêt. Le premier date de 1945 et s'intitule *Petits pays et organisation internationale* (11). Le second, sorti de presse un an plus tard, porte le titre : *La Belgique et l'Occident européen* (12). Nous y reviendrons.

En 1946, toujours, van Zeeland s'entretint de la situation internationale et de la nécessité de conduire une action en faveur de l'Europe en compagnie d'une de ses vieilles connaissances, le Polonais Joseph Retinger (13). Curieux personnage en vérité que ce Cracovien qui, après avoir vécu à Paris où il présenta une thèse de lettres consacrée aux Romantiques français (14) et se lia d'amitié avec André Gide (15), passa en Allemagne puis en Grande-Bretagne qu'il ne devait que peu quitter jusqu'au second conflit mondial. Il devint alors le secrétaire, confident, éminence grise de Sikorski. Homme de l'ombre, Retinger était connu comme le loup blanc dans la capitale anglaise, de même que dans certains milieux américains dont il n'avait pas à forcer la porte (16).

(10) Ce n'est pas ici le lieu de faire l'histoire de l'élaboration de la politique extérieure de la Belgique durant la guerre. Mais il reste que tout est loin d'être clair en ce qui concerne la paternité des idées relatives aux relations internationales et à la place de la Belgique dans celles-ci. En effet, à côté des Affaires étrangères, c'est-à-dire de Spaak et du secrétaire général Van Langenhove qui, tous deux ont beaucoup d'idées sur la question (voir P.F. SMETS, éd., *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak*, t. I, Bruxelles, 1980, pp. 3-63, et F. VAN LANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période 1940-1950*, Bruxelles, 1971, pp. 34-89) ; la CEPAG émet elle aussi des propositions. Le premier (juillet 1941) et le cinquième rapport (août 1943) abordent la question (voir *Rapports de la Commission pour l'Etude des Problèmes d'Après-Guerre, 1941-1944*, s.l.n.d., pp. 6-16 et 129-136). Le premier est indiscutablement marqué de l'empreinte de van Zeeland et fait explicitement référence au rapport de janvier 1938 (p. 6). Le cinquième reste dans la même ligne, très économique, tout en donnant l'impression d'avoir subi une forte influence en matière d'organisation politique. Ces quelques remarques pour attirer l'attention sur la nécessité d'une étude fouillée.

(11) Bruxelles, Editions de la Cité, 1945, 52 p.

(12) Bruxelles, Le Marais, 1946, 43 p.

(13) Né à Cracovie le 17 avril 1888, décédé à Londres le 22 juin 1960 (voir *New York Times*, 26 juin 1960, p. 27), Joseph Retinger vit à Londres depuis 1912 avec une interruption entre 1918 et 1926, période durant laquelle il est conseiller d'ambassade à Mexico. A la fin de la seconde guerre mondiale, il est en Pologne où il tombe malade. Revenu à Londres, il y organise l'envoi de colis aux Polonais. Engagé dans le Mouvement Européen par le biais de la LICE, il deviendra secrétaire général du Mouvement. Il avait épousé la fille de Morel, artisan de la campagne anti-congolaise du début du siècle.

(14) J. RETINGER, *Le conte fantastique dans le romantisme français*, Paris, 1908.

(15) A. GIDE, *Journal 1889-1939*, Paris, 1951, pp. 243 et 477-479.

(16) M.H. JASPAR, *Souvenirs sans retouche*, Paris (1968), p. 468 ; P.-H. SPAAK, *Combats inachevés*. T. I : *De l'indépendance à l'Alliance*, Paris (1969), p. 154, et t. II : *De l'espoir aux déceptions* (Paris-Bruxelles), 1969, p. 24 (« Joseph Retinger, singulier personnage... Intelligent, actif, un peu mystérieux... Il connaissait tout le monde, avait ses entrées partout »). Etienne de la Vallée Poussin a dit de lui que c'était « un homme entreprenant et courageux, l'un des plus parfaits exemples d'éminence

Van Zeeland et lui étaient faits pour s'entendre. Le 7 mai 1946, Retinger prononça devant le Royal Institute of Foreign Affairs un exposé consacré à « The European Continent ». Le texte en fut amendé à la fin août (17). S'il servit de base, le 17 septembre à une importante conversation qu'il eut à Bruxelles avec van Zeeland — qui disposait du texte de son propre ballon d'essai, c'est-à-dire *la Belgique et l'Occident européen*, il est faux de dire comme le fait Retinger que la LICE fut mise sur pied dès le mois de mai 1946, c'est-à-dire à l'époque de son discours (18). Cette entrevue bruxelloise intervint deux jours avant le fameux discours que Winston Churchill prononça à l'Université de Zurich et il est évident que les déclarations de l'homme d'Etat anglais accélérèrent la mise en œuvre du programme dont Retinger et van Zeeland venaient de s'entretenir après que ce dernier ait effectué « maints sondages dans les différents pays de l'Occident » (19).

Les deux interlocuteurs parlaient de la constatation selon laquelle les grandes puissances étaient incapables « to bring order and a cohesive economic fabric to the Continent, where even one of them tries, so far with success, to disrupt the Continent, by dividing in into two zones, antagonistic to each other » (20). Par ailleurs, il fallait aussi se rendre à l'évidence que les initiatives prises en faveur du rapprochement des points de vue américain et soviétique s'étaient soldées par des échecs. Enfin, il devenait chaque jour plus évident que les petites puissances européennes étaient pratiquement éliminées de la discussion sur l'avenir de leur continent. D'où l'idée de créer un organisme international chargé de la défense des intérêts économiques continentaux et de convoquer un congrès international composé de « leading men » continentaux de l'Ouest comme de l'Est en vue de préparer la future organisation de l'Europe. Mais il ne s'agissait pas compte tenu, d'une part, de la personnalité de Retinger et van Zeeland, et, d'autre part, du contexte international, de lancer le projet sans l'avoir méticuleusement préparé. D'où le développement, à partir de l'automne de 1946, d'une véritable action diplomatique souterraine de la part des initiateurs du projet.

Mais, avant de passer à l'analyse de cette action, il est opportun de revenir un instant au contenu de *La Belgique et l'Occident européen* en

grise que j'ale rencontré » (voir J.-Cl. RICQUIER, « Les souvenirs politiques d'Etienne de la Vallée Poussin. III : La fin de la crise royale et le combat pour l'Europe », dans *Revue Générale*, 1981, n° 4, p. 15).

(17) W. LIPGENS, *op. cit.*, p. 333, note 102.

(18) J. RETINGER, *Memoirs of an Eminence Grise*, Sussex University Press, 1972, p. 210.

(19) F. van ZEELAND, *La Belgique...*, *op. cit.*, p. 40.

(20) Archives Générales du Royaume, Bruxelles, Papiers van Zeeland (dorénavant AGR, PYZ), n° 167, note Retinger.

s'arrêtant sur trois points : l'organisation internationale, les groupements régionaux et la nature et la place de l'Occident européen dans ce contexte.

L'organisation internationale, qui ne va pas sans présenter de curieuses analogies avec les conceptions de Spaak (21) est la suivante :

« A la base, l'Etat National.

Au sommet une Ligue universelle.

Entre les deux, les organes intermédiaires, qui doivent assurer l'équilibre et la stabilité du grand corps politique national. Parmi ces organes intermédiaires, on peut en distinguer de deux sortes.

Les uns pourraient être qualifiés de "verticaux" ou "fonctionnels". Ils ont à remplir des fonctions ou des tâches qui transcendent toutes les frontières, soit nationales, soit régionales, mais qui sont limitées par leur objet : par exemple, celles qui incombent à la Cour de Justice Internationale, à la Banque des Règlements Internationaux, etc...

D'autres, au contraire, ont un caractère "horizontal" : ce sont les groupements régionaux. Lorsque nous parlons de "région", il convient de donner à ce mot son sens le plus large, le plus compréhensif, de manière à y faire entrer non pas seulement les conséquences d'une proximité géographique, mais aussi toutes les affinités qui tendent à rapprocher les hommes les uns des autres. Les affinités spirituelles constituent souvent des motifs ou des leviers au moins aussi efficaces que les intérêts matériels les plus actifs. Souvenons-nous aussi que, parfois, la mer unit plus qu'elle ne sépare...

Faisons donc rentrer dans le concept de la région non seulement le voisinage géographique, mais encore les affinités spirituelles, les souvenirs historiques, les analogies dans la conception de la vie. Ainsi nous aurons tressé des liens très forts, prêts à être utilisés. Renforçant ces liens, reconnaissons que souvent des besoins se dessinent, qui s'affirment à l'intérieur de la région. Des besoins communs aux communes affinités, nous avons ainsi les mobiles et les moyens du groupement régional » (22).

En ce qui concerne les groupements régionaux, retenons qu'ils devraient fonctionner sur la base de l'union douanière et de l'union monétaire en vue de « libérer » les échanges de toutes les entraves qui les paralysent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des groupements (23). L'existence de ceux-ci entraîne par ailleurs des conséquences politiques, d'où la nécessité d'imposer « un minimum d'harmonie et de coordina-

(21) Voir note 16 ci-dessus. Le point de vue de van Zeeland est fort proche de celui de Spaak sur « les trois étages de la Paix ». Il reste que le premier est beaucoup plus économique que le second.

(22) P. van ZEELAND, *La Belgique...*, pp. 12-13.

(23) *Ibidem*, p. 13.

tion » en matière de réglementation du travail, politique fiscale, finances publiques, politique économique et politique sociale par l'entremise d'un Comité de coordination revêtant « un caractère nettement politique, même si sa fonction est exclusivement économique » (24).

Ayant présenté ses deux idées forces, van Zeeland passait à leur application à l'Occident européen. Le noyau de celui-ci est composé de la France, de l'Angleterre — nous avons vu que « parfois, la mer unit plus qu'elle ne sépare » —, de la Hollande et de la Belgique. D'autres pays métropolitains et territoires d'Outre-Mer se joindront plus tard au noyau primitif. Ce que van Zeeland appelle le groupement occidental « serait un pas de plus, un pas effectif, vers le rapprochement de l'Europe et de l'URSS », de même que les relations avec l'Atlantique, essentiellement les Etats-Unis et le Canada, devraient être organisées car la création de ce groupement de l'Occident servirait « de grands pays amis qui, aux yeux de tant d'êtres humains, prennent figure de seconde patrie » (25).

Cet ambitieux programme, avec qui van Zeeland entend-il le mettre en œuvre ? Avec les hommes d'Etat, certes, mais surtout avec « des hommes d'affaires plus nombreux encore » « qui voient le problème sous le même jour et sont prêts à l'effort nécessaire » (26).

3. La mise en œuvre du projet.

Fort des éléments qui précèdent et qui permettent de mieux appréhender l'esprit du projet van Zeeland-Retinger, revenons-en à l'entrevue de septembre 1946 pour dire que les deux hommes convinrent de faire démarrer une Ligue Européenne continentale indépendante — tout un programme — en France, aux Pays-Bas et en Belgique sur le modèle de comités nationaux calqués sur ceux de la vieille Association des « Amis de la Société des Nations », tout en s'efforçant de trouver un appui moral et financier en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis et, enfin, en veillant à organiser, en Grèce, une branche spéciale pour agir dans les Balkans et en Turquie (27).

Un mois après avoir défini les grands axes de leur action, les deux hommes se retrouvèrent une nouvelle fois à Bruxelles. Le Sénateur néerlandais Pieter Kerstens, ancien ministre du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas, qui fut mêlé de près aux premières discussions relatives

(24) *Ibidem*, p. 24.

(25) *Ibidem*, p. 42.

(26) *Ibidem*, p. 40.

(27) Voir note 20.

à Benelux (28), l'Ambassadeur du Canada à La Haye, Pierre Dupuy (29), et le secrétaire de van Zeeland, Willy Faulx (30), étaient également présents à la réunion, qui avait essentiellement un but pratique, puisqu'il y fut décidé que van Zeeland ferait une approche orale du gouvernement belge, prendrait contact avec les gouvernements français et luxembourgeois et, enfin, tâterait les industriels en vue d'obtenir leur concours financier. Retinger, de son côté, était chargé d'obtenir la « bénédiction » des gouvernements britannique et américain. Les participants à la réunion décidèrent encore d'établir le siège de l'organisation — dont le nom avait été modifié en celui d'« Association Indépendante d'Action Européenne » — à La Haye et de prévoir l'organisation du congrès des « leading men » à Paris au printemps de 1947 (31).

En novembre et décembre, van Zeeland et Retinger multiplièrent les contacts. Le 8 novembre, l'ancien premier ministre rencontre Georges Bidault (32). Le 20 décembre, c'est Roger Motz, président du Parti Libéral, que van Zeeland met au courant des buts du groupement envisagé et de toutes les conversations et tractations qui ont eu lieu jusqu'à ce jour (33). Retinger, de son côté, se rendit aux Etats-Unis à la fin de novembre et au début de décembre. Il était mandaté, comme convenu, pour mettre le gouvernement américain au courant et obtenir « an oral blessing ». En outre, il devait sélectionner une importante personnalité susceptible de devenir le président du Comité national américain.

La mission de Retinger fut couronnée de succès. Il revint en Europe porteur de la fameuse « bénédiction », d'une proposition d'aide financière du State Department et du nom du président du Comité américain, à savoir A.A. Berle Jr (34). Retinger avait également profité de la pré-

(28) A.E. KERSTEN, *art. cit.*, *passim*. Kerstens reprochait au premier projet Benelux de n'être pas assez politique et de ne viser, sous l'impulsion de Gutt, notamment, qu'à l'Union douanière.

(29) Pierre Dupuy (9 juillet 1896 - 21 mai 1969), premier secrétaire de la Légation du Canada à Paris (1928-1940), chargé d'affaires pour la Belgique, les Pays-Bas et la France à Londres (1940-1943), conseiller à l'ambassade du Canada à Bruxelles (1945), ministre puis ambassadeur à La Haye (1947-1952), Rome et Paris.

(30) Willy Faulx sera administrateur-trésorier du Comité belge de la LECE.

(31) AGR, PvZ, n° 116, Memorandum d'une conversation à la Maison Flamande le 17 octobre 1946.

(32) AGR, PvZ, n° 167.

(33) *Ibidem*, Memorandum du 20 décembre 1946. Roger Motz (8 juillet 1904 - 27 mars 1964), député (1939-1946) puis sénateur provincial libéral (1946-1964), président du parti libéral de 1945 à 1953, et de 1958 à 1961.

(34) Adolf Augustus Berle (29 janvier 1895 - 17 février 1971), juriste, diplomate, professeur à Columbia, proche de F.-D. Roosevelt, assistant secrétaire d'Etat de 1938 à 1944, puis représentant des Etats-Unis dans plusieurs grandes conférences de 1945-1946, avant d'être nommé ambassadeur au Brésil.

sence de Paul-Henri Spaak à New York pour l'entretenir de l'affaire (35). Il restait cependant à envisager le volet britannique de la préparation du projet. Du 11 au 13 janvier 1947, van Zeeland se rendit donc à Londres où, accompagné le plus souvent par Retinger, il eut une série d'entretiens avec plusieurs hauts fonctionnaires du Foreign et du War Office (36), Astor de l'*Observer*, et finalement avec Cripps (37) et Attlee (38). Les réactions étaient, en général, favorables, mais rien n'était joué puisque, à l'issue de sa visite à Londres, van Zeeland notait : « en ce moment, toute l'affaire dépend du gouvernement anglais, en ce sens que l'entreprise, tout en étant absolument indépendante, ne peut réussir que si les gouvernements considèrent son action avec bienveillance et font connaître cette bienveillance au Président du Comité National » (39). Or, van Zeeland ne rapportait de Londres ni bénédiction ni candidat à la présidence du comité national. Cette incertitude, caractéristique de la valse hésitation qui marque alors l'attitude britannique tiraillée entre la recherche de liens toujours plus étroits avec les Etats-Unis comme le souhaite Bevin, et le souci de créer une « third force » européenne ou à tout le moins de renforcer la coopération européenne occidentale à l'instar de Churchill et des Conservateurs (40), tenait aussi au fait qu'au même moment Londres et Paris intensifiaient leurs discussions en matière de coopération économique (41). Enfin, il faut souligner que rien n'indique que van Zeeland ait profité de son séjour londonien pour prendre contact avec Churchill ou l'un ou l'autre membre de son entourage alors que, précisément, le Provisional British United Europe Committee se mettait en place et publiait, le 17 janvier, un important Manifeste (42).

Van Zeeland se heurtait non à de fortes résistances mais bien aux atermoiements de plusieurs parmi ses interlocuteurs. C'est ce que montre bien l'évolution du projet entre le retour de Londres et l'annonce par

(35) AGR, PvZ, n° 167 : « Report on my visit to the United States on Behalf of the Provisional Committee of the Citizen League for European Cooperation », Londres, 1^{er} janvier 1947. D'après ce document, Retinger rencontre Freeman Mathews, chef de la division Europe du State Department, et Thorpe, Assistant Under Secretary of State. Dans ses mémoires, en revanche (pp. 212 et sv), il tait ces noms et parle de contacts avec D. Rockefeller et John Furstler Dulles.

(36) *Ibidem*, memorandum du 16 janvier 1947. Au Foreign Office, van Zeeland rencontre Hyankey Roberts et Mayhew, au War Office, Lord Pakenham.

(37) Sir Richard Cripps (24 avril 1889 - 21 avril 1961), président du « Board of Trade de juillet 1945 à septembre 1947, puis ministre des Affaires économiques et Chancelier de l'Echiquier jusqu'en octobre 1960. Député du Labour depuis 1931.

(38) Clement R. Attlee (3 janvier 1883 - 8 octobre 1967), député du Labour de 1922 à 1955, premier ministre de 1945 à 1951.

(39) AGR, PvZ, n° 116, Memorandum du 16 janvier 1947.

(40) J.W. YOUNG, *Britain, France and the Unity of Europe, 1945-1951*, Leicester, 1984, pp. 43 et 108-109.

(41) *Ibidem*, p. 45.

(42) W. LIPGENS, *op. cit.*, p. 322.

la voie d'un communiqué de presse du 24 mars 1947 de la création de la Ligue Indépendante de Coopération Européenne.

Assuré de disposer de moyens financiers non négligeables (43), « de petites facilités de visas, transfert et utilisation de la valise diplomatique » belge (44), en attendant des passeports de « chargé de mission » aux principaux collaborateurs de la Ligue (45), le projet va à la fois en se développant puisqu'un comité national luxembourgeois est mis sur pied et qu'à l'approche de la signature du traité de paix avec l'Italie, Kerstens est chargé de négocier la création d'un Comité national dans ce pays non sans avoir, au préalable, pris avis du Vatican (46), mais aussi en se heurtant à deux obstacles de natures différentes.

4. Obstacles à surmonter.

Le premier obstacle est celui de la présidence française. Bidault avait suggéré quatre noms à van Zeeland : Blum, Monnet, Herriot et Boncour (47). Léon Blum se désista en utilisant une formule quelque peu curieuse, puisqu'il écrivait : « J'ai eu, tout récemment, l'occasion de refuser à Winston Churchill, qui m'en priait avec une très vive insistance,

(43) AGR, PvZ, n° 116, « Memorandum d'une réunion tenue au bureau de Monsieur van Zeeland, rue d'Egmont 6, le 29 janvier 1947 », p. 3. Le budget s'élève à 50 000 dollars, dont 20.000 en provenance des Etats-Unis. En Belgique le montant des cotisations perçues entre le 1er janvier 1947 et le 15 octobre 1948 atteint 900.000 francs. 40 % de cette somme était destinée à la LICE, 60 % au Comité belge (*Ibidem*, farde Retinger, relevé des paiements faits par le Comité belge de la LICE pour compte du conseil central). Le Comité luxembourgeois, et plus particulièrement l'ARBED, alimenta aussi les finances de la Ligue (*ibidem*, farde Konsbruck, avis de versement du 11 février 1949). Celle-ci chercha aussi à obtenir l'aide des pouvoirs publics (*ibidem*, n° 167, Faulx à Retinger, 3 décembre 1947).

(44) AGR, PvZ, n° 167, « Memorandum d'une conversation entre MM. Spaak et van Zeeland le 3 février 1947 ».

(45) *Ibidem*, n° 168, L. Radoux à Faulx, 21 juin 1947.

(46) Voir note 44. C'est en Italie que la Ligue éprouva le plus de difficultés pour s'implanter. En effet, si dès le printemps de 1947, il y fut question de la création d'un Comité entre Sforza et van Zeeland (AGR, PvZ, n° 166, farde Sforza, Retinger à Sforza, 14 juin 1947), puis d'Ugo La Malfa, « un de nos hommes politiques les plus cultivés et broadminded », comme animateur potentiel en compagnie de son ancien chef de cabinet Vittorio Ivella (*ibidem*, Sforza à van Zeeland, 19 novembre 1947), les choses en restèrent là jusqu'en 1950, date à laquelle le sénateur Enrico Falk créa la section italienne. « Mais à la suite du décès de son président-fondateur, en 1951, le Comité, tout en continuant juridiquement d'exister, a fortement ralenti ses activités » (*La LICE, dix années d'activités...*, *op. cit.*, p. 29). Le retard italien en matière de participation aux activités économiques du Mouvement Européen fut d'ailleurs relevé par celui-ci. Voir par exemple Comité International de Coordination des Mouvements pour l'Unité Européenne. Procès-verbal des réunions du Comité Exécutif des 17 et 18 juillet 1948, p. 5, dans Papiers Etienne de la Vallée Poussin, Unité d'Histoire Contemporaine de l'Université Catholique de Louvain à Louvain-la-Neuve (dorénavant UCL, LVP).

(47) AGR, PvZ, n° 116, Memorandum d'une conversation avec G. Bidault le 15 février 1947.

d'accepter la présidence du Comité national qu'il voulait constituer en France » (48).

Ce refus ne doit évidemment pas surprendre. Il est compréhensible que, comme en Grande-Bretagne où le Labour se montrait « suspicious of any proposal from their great Conservative opponent » (49), Blum ait immédiatement pris ses distances par rapport à l'initiative van Zeeland. Suite à ce refus, van Zeeland ne paraît pas avoir contacté les autres personnalités évoquées par Bidault. Il se tourna vers Jacques Lacour-Gayet et Daniel Serruys qui animaient, à Paris, le « Comité d'Action Economique et Douanière », issu de l'Union Economique et Fédérale Européenne (50), et s'entendit avec eux pour faire de leur Comité celui de la Ligue en France (51).

En Angleterre aussi, la question de la présidence et donc de la constitution d'un Comité national, posait problème. En effet, Lord Beveridge se désista et son refus, intervenant au moment de l'annonce de la création de la LICE, ne pouvait que retarder encore la mise en œuvre effective du projet (52).

Le deuxième obstacle concernait l'attitude à adopter à l'égard de l'Europe orientale, et plus particulièrement de l'URSS. Si, dans *La Belgique et l'Occident européen*, van Zeeland et, avec lui, Retinger dans son *European Continent* n'entendaient pas gommer l'existence de l'URSS, il reste qu'ils la considéraient comme le danger potentiel. Autrement dit, la LICE, et avec elle d'autres mouvements risquaient de promouvoir une troisième force résolument hostile aux Russes, ce dont, à l'époque qui nous intéresse, le Foreign Office ne voulait pas entendre parler (53). Une esquisse de solution était la possibilité d'exposer aux Russes le but et les méthodes de la Ligue. C'est pourquoi Retinger, qui avait eu de nouvelles conversations à Washington, conseilla à van Zeeland d'écrire à John Forster Dulles en lui demandant de sonder les Soviétiques, à l'occasion de son prochain voyage à Moscou, sur la possibilité d'envoyer un émissaire de la future LICE (54). Dans sa réponse, Dulles promit de parler aux Russes, tout en ajoutant : « I cannot be very optimistic. It seems to me that the Soviet Union believes in economic unity, but only after communism has first been established. An economic

(48) *Ibidem*, farde Blum, Blum à van Zeeland, 5 mars 1947.

(49) J.W. YOUNG, *op. cit.*, p. 109.

(50) Sur ces deux mouvements, voir W. LIPGENS, *op. cit.*, p. 332.

(51) Le Comité français fut présidé jusqu'en 1950, date de son décès, par Daniel Serruys, ancien président de la commission économique de la SDN. Son successeur fut Edmond Giscard d'Estaing de 1950 à 1956.

(52) AGR, PvZ, n° 166, farde Gubbins à van Zeeland, 21 mars 1947.

(53) J.W. YOUNG, *op. cit.*, p. 109.

(54) AGR, PvZ, farde Dulles, van Zeeland à Dulles, 27 février 1947.

unity which might invigorate the western democracies and their societies of freedom does not seem to appeal much the Soviet leaders » (55).

La réponse de Dulles fut sans doute pain béni pour l'homme d'Etat belge puisque les Américains lui déclaraient qu'il n'y avait guère d'espoir du côté soviétique, ce qui signifiait qu'il pouvait marcher sans plus se préoccuper de la collaboration orientale. La réponse de Dulles, datée du 3 mars, est, soulignons-le au passage, à mettre en relation avec l'abandon par Spaak de son projet de pacte belgo-soviétique (56). En d'autres termes, van Zeeland était tout-à-fait dans l'air du temps et pouvait opérer le rapprochement avec les positions de Churchill. C'est ce qui fut fait au début du mois de mai au cours d'une entrevue entre Churchill et van Zeeland. Celui-ci revenait des Etats-Unis d'où il avait invité Sir Harold Butler à occuper la présidence du comité britannique de la LICE (57). Churchill et van Zeeland parvinrent à un gentlemen's agreement puisque, comme l'expliquait longuement ce dernier à Butler : « L'organisation présidée par M. Churchill et celle dont nous nous occupons sont et doivent de l'accord de tous les dirigeants, rester distinctes. Les relations qu'elles entretiennent sont faites de cordialité, d'estime et d'assistance réciproque. Leur but très éloigné est le même. Mais leurs préoccupations immédiates et les moyens qu'elles emploient sont différents. La première travaille sur le plan politique et vise d'emblée à la Fédération de l'Europe. Notre organisation se propose un but plus modeste mais plus immédiat, à savoir le rapprochement sur le plan éco-

(55) *Ibidem*, J.-F. Dulles à van Zeeland, 3 mars 1947.

(56) L'intention belge de proposer à l'URSS « de conclure un pacte d'amitié inspiré de certaines dispositions des pactes anglo-russe et franco-russe » est communiquée à Bevin le 7 décembre 1945 (voir P.-H. SPAAK, *Combats...*, *op. cit.*, t. I, p. 164). Spaak en parle à Vychinsky, chef de la délégation soviétique à la première assemblée des Nations Unies le 8 février 1946 à Londres (*Ibidem*, p. 166). Spaak, dans ses mémoires, écrit que « cette conversation n'eut aucune suite ». Or, mais nous nous contentons ici de soulever la question, il fut encore question de pacte belgo-soviétique dans l'ambiance qui préède et qui suit le pacte franco-britannique signé à Dunkerke le 4 mars 1947. En février, Spaak s'entretient avec Bidault de la question des pactes bilatéraux, notamment belgo-soviétique (voir Centre d'Histoire de la Seconde Guerre Mondiale, Bruxelles, Papiers de Gruben, n° 71, note de Spaak ; 4 mars 1947). Spaak approcha les Soviétiques (Archives du Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, dossier D. 10 957bis, Spaak à Guillaume, 23 mars 1947) mais sans résultat, d'autant plus que la démarche revêtait un caractère irrationnel puisque, comme le notait de Gruben, secrétaire général des Affaires étrangères (Papiers de Gruben, *loc. cit.*, note du 17 mars 1947) l'heure n'était plus aux ménagements à l'égard de l'Union Soviétique. Il n'est pas sans intérêt, enfin, de relever que Spaak agit comme il le fait au moment même où, sur le plan intérieur, le gouvernement Huysmans, composé de Socialistes, Libéraux et Communistes cède la place au gouvernement Spaak II, socialiste - social-chrétien.

(57) AGR, PvZ, n° 166, farde Butler, van Zeeland à Butler, New York, 1er avril 1947. Sir Harold Butler (6 octobre 1883 - 26 mars 1961) succède en 1932 à Albert Thomas à la tête de l'Organisation Internationale du Travail. De 1942 à 1946, il dirigea le British Information Service à Washington. Il est à la retraite quand van Zeeland lui offre la présidence du Comité anglais.

nomique... Nous nous proposons d'agir sur les centres névralgiques de l'opinion internationale par l'action de congrès périodiques, limitant nos efforts à certains points concrets et déterminés choisis dans l'ordre économique ou culturel » (58).

Seule ombre au tableau de la collaboration européenne, l'attitude des Socialistes. Au lendemain du fameux meeting de l'Albert Hall du 14 mai au cours duquel fut effectivement lancé l'United Europe Movement, Duncan Sandys s'en plaignait amèrement à van Zeeland (59) qui, de son côté, allait éprouver des difficultés sur le plan belge après s'être heurté au refus de Blum du côté français.

5. Difficultés en Belgique.

A la fin mai 1947, la LICE est lancée. Le discours de Marshall le 5 juin ne laisse évidemment personne indifférent. Dès le lendemain de la célèbre déclaration, Duncan Sandys, témoignant par là de ce que la LICE deviendra rapidement la branche économique du Mouvement européen, encourage van Zeeland à prendre immédiatement position, ajoutant : « I suggest that you might consider announcing immediately the formation of a powerful Committee of economists of international standing to examine *a*) what assistance needs Europe from America ; *b*) what action Europe can take, by way of closer economic co-operation, to put herself in position to make effective use of American assistance » (60).

Le 20 juin, à Londres, van Zeeland, Retinger, Sir Harold Butler et leurs amis du comité britannique de la LICE — parmi lesquels Harold Macmillan (61) — mirent au point un important memorandum intitulé « action to be taken on Marshall's offer » dans lequel était affirmée la nécessité de créer un « European Planning Board » visant notamment à la suppression des barrières commerciales et douanières, et mettant

(58) *Ibidem*, van Zeeland à Butler, 28 mai 1947.

(59) *Ibidem*, n° 166, farde Churchill, Duncan Sandys à van Zeeland, 2 juin 1947 : « We are very pleased indeed with the result of our Albert Hall meeting. The response from the public has been excellent and, what is more important, the editorial support from the press has been remarkable. Much now depends upon the leading French supporters of United Europe in all parties agreeing to work together for this great cause. The reluctance of the French Socialists to collaborate with other parties is still the main difficulty ».

(60) *Ibidem*, Duncan Sandys à van Zeeland, 6 juin 1947.

(61) Harold MacMillan (1894-1987), député unioniste de Stokton-on-Tees en 1924-1929 et 1931-1945, puis député conservateur entre 1945 et 1964. Premier ministre de 1957 à 1963. Les autres membres du Comité anglais présents à Londres lors de la réunion du 20 juin étaient Retinger, Butler, Beddington-Behrens, Lord Layton, Sir Henry Price, Sir Arthur Salter et H.V. Tewson du Trades Union Congress.

l'accent sur les difficultés qui risquaient de surgir du côté soviétique et français par rapport à l'offre américaine (62).

L'offre des Etats-Unis accéléra le processus de formation du Mouvement européen ou, à tout le moins, la recherche de coordination entre ses différentes composantes puisqu'un Comité de Liaison fut mis sur pied à Paris le 20 juillet entre l'Union Européenne des Fédéralistes et les « Unionistes », c'est-à-dire le Conseil Français pour l'Europe Unie, l'United Europe Movement et la LICE, qui, elle-même, avait réuni à Paris le 30 juin ses cinq sections nationales — anglaise, belge, française, hollandaise et luxembourgeoise — dont deux seulement — l'anglaise et la française — présentaient quelque consistance, encore que la personnalité du représentant luxembourgeois, par exemple, n'était pas dénuée de relief (63).

La LICE participa dès lors pleinement aux travaux du comité de liaison en attendant la création, les 13 et 14 décembre 1947, du Comité exécutif au terme d'un automne agité que W. Lipgens a étudié dans le détail et dont on retiendra que van Zeeland se démena beaucoup en vue d'être retenu pour jouer un rôle de premier plan dans la direction du Mouvement européen (64).

Mais l'homme d'Etat belge, comme l'écrivait très justement Henri Brugmans, n'était pas disponible pour ces fonctions (65), d'autant plus que dans son propre pays il éprouvait beaucoup de peine à constituer un comité national opérationnel. En effet, nous avons abandonné l'aspect belge du projet van Zeeland - Retinger au moment où, à la fin de 1946, l'ancien premier ministre avait contacté Roger Motz, président du Parti libéral. Durant l'année 1947, celui-ci, de même que van Zeeland et Faulx prirent contact avec toute une série de personnalités belges en vue de créer la section belge de la LICE. Parmi ces personnalités, les

(62) AGR, PvZ, n° 116, Memorandum. Il faut souligner que deux membres de la réunion étaient fort proches du « Political and Economic Planning » anglais. MacMillan y était lié depuis ses origines, de même que Sir Arthur Salter (1881-1975), ancien directeur de la section économique et financière de la SDN et professeur à Oxford. Voir *Fifty Years of Political and Economic Planning. Looking Forward 1931-1981*, Londres (1981), pp. 212 et 217.

(63) AGR, PvZ, n° 167, les participants sont van Zeeland et Motz du côté belge, Butler, Gubbins, Retinger, Beddington-Behrens, Layton et MacMillan du côté anglais, Serruys, Giscard d'Estaing, Jacques Chastenet, Charles Roux, Naudin et de Sainte-Lorette du côté français, Kerstens et, enfin, Guillaume Konsbruck, ancien ministre et directeur-général de l'ARBED.

(64) W. LIPGENS, *op. cit.*, pp. 626 et sv.

(65) H. Brugmans à Chr. Monnier, 28 octobre 1947, cité par Lipgens, p. 626, note 380 : « Ce n'est pas M. Van Zeeland, malgré son autorité, qui fera réussir cette chose immense (i.e. le Mouvement Européen), voyageant entre le Liban, l'Indonésie et New York ».

seules qui posèrent problème furent les socialistes. Dans un premier temps, Motz avait obtenu d'Edouard Anseele, Georges Bohy — lui-même fort actif sur le plan européen mais à distance du Mouvement (66) —, Paul Finet, Eugène Soudan et Arthur Wauters qu'ils s'associent au « Comité National Belge de la LICE ». Seul Victor Larock avait refusé (67). Dans un deuxième temps, les difficultés naquirent quand, à l'approche de ces États-Généraux de l'Europe que fut le congrès de La Haye du 7 au 10 mai 1948, van Zeeland, qui allait en assumer la présidence de la Commission Economique et Sociale, souhaite constituer officiellement le Comité. Les Socialistes se firent tirer l'oreille (68) ce qui retarda de plusieurs mois l'opération. En septembre 1948, une assemblée générale constitutive de vingt-deux membres fut convoquée (69). A l'exception de Soudan, tous les Socialistes avaient disparu, de même que deux personnalités du monde des affaires coloniales, à savoir Firmin van Bree et Paul Charles. Or, avec van Bree, c'était aussi la Société Générale de Belgique qui était représentée à la LICE (70).

(66) Georges Bohy (Wavre, 1^{er} novembre 1897), député socialiste de Charleroi de 1936 à 1968, ministre des Travaux Publics de 1962 à 1965. Vice-président de l'Union Parlementaire Européenne fondée à Gstaad au début de juillet 1947, il devint président du Provisional Executive Committee en septembre (W. LIPGENS, *op. cit.*, pp. 555-557). Les relations de l'UPE avec le Mouvement Européen furent particulièrement compliquées, passant de la volonté de collaborer à la prise de distance. Un des motifs de ces changements de cap continuel était la prétention de l'UPE d'exercer « le monopole de l'action parlementaire » en faveur de la construction européenne (UCL, LVP, Mouvement Européen, procès-verbal de la réunion du Bureau Exécutif du 24 octobre 1948 à Bruxelles, p. 5). Or, le Mouvement Européen et l'UPE divergeaient en matière de « déclarations de politique générale » (*ibidem*, copie de la lettre du 2 novembre 1948 de Duncan Sandys à Bohy, en annexe au p.v. de la réunion du Bureau du 11 novembre 1948). Ces tergiversations conduisirent à la décision de fonder une section parlementaire internationale du Mouvement Européen qui se réunit pour la première fois à Versailles du 16 au 18 juin 1949 (*ibidem*, document constitutif du groupement parlementaire international en annexe au p.v. de la réunion du Comité Exécutif International du 19 juin 1949 à Paris).

(67) AGR, PvZ, n° 116, Liste des associés (1948) du Comité National Belge de la LICE, et n° 168, convocation de Motz en date du 9 février 1948.

(68) A noter que *La Relève* — au groupe de laquelle appartenait Etienne de la Vallée Poussin, futur vice-président du Comité belge de la LICE — constatait le 3 avril 1948 (p. 7), sous le titre « Vers l'Europe ? » : « Nous n'avons pas reconstruit notre pays sans l'aide des Socialistes. La collaboration des Chrétiens et des Socialistes a donné d'excellents résultats sur le plan national » avant de poser la question de la collaboration sur le plan européen « au moment où il s'agit de sauver l'Occident ».

(69) AGR, PvZ, n° 168, van Zeeland à Motz : « Nous allons donc constituer sans les Socialistes puisque ceux-ci sont restés sourds à tous nos appels ». Van Zeeland ajoutait : « Je me demande toutefois si du côté de vos amis libéraux, et notamment de Monsieur Lilar, une démarche ne devrait pas être tentée. Vous vous rappellerez que Monsieur Lilar n'était pas partisan de constituer la Ligue sans l'adhésion des Socialistes ».

(70) AGR, PvZ, n° 168, E. Brimbois à Faulx, 23 septembre 1948, à comparer avec la liste contenue dans PvZ, n° 116 citée à la note 67. Voir aussi *Moniteur Belge*, Annexes, acte 2184 de 1948.

La défection des Socialistes, qui ne découragea pas les efforts en vue de les rallier au Comité belge (71), ne s'explique pas aisément. Certes, la composition du Comité était fortement marquée par la haute finance mais il reste que, dans un premier temps, plusieurs personnalités socialistes avaient accepté d'y être associées.

Ce qui a joué un rôle important dans l'attitude socialiste est la prudence dans trois directions. Prudence, d'abord, à l'égard du Mouvement européen par crainte de servir à « un replâtrage du capitalisme mondial » et donc de desservir la cause de l'Internationale (72). Prudence ensuite à l'égard de van Zeeland dont se défiaient notamment certains membres du Labour au point de créer un incident révélateur de sentiments qui étaient sans doute partagés par leurs collègues du Parti Socialiste Belge (73). Prudence, enfin, par rapport à la conjonction politique extérieure - idée européenne - idéaux socialistes qui, au sein du PSB, plaçait souvent Paul-Henri Spaak lui-même dans une situation difficile (74).

Le désistement des Socialistes accentua fortement les deux traits marquants de la composition du Comité belge de la LICE, à savoir, d'une part, son caractère catholique et libéral, et, d'autre part, la présence de représentants de la haute banque parmi lesquels Philippe Van

(71) Fondation Louis de Brouckère, Bruxelles, Papiers Max Buset, n° 85, Charles d'Ydewalle à Buset, 16 février 1949, demandant au président du PSB « d'adhérer à notre Ligue », en précisant qu'il s'agit d'une « adhésion toute morale » !

(72) G. DEJARDIN. « Le Socialisme et l'Europe », dans *Education et Socialisme. Carnet mensuel de la Centrale d'Education Populaire*, n° 15-16, novembre-décembre 1948, p. 76.

(73) AGR, PvZ, n° 5, Hugh Dalton à van Zeeland, 27 mai 1948. Dalton, une des personnalités en vue du Labour, présente ses excuses à van Zeeland tout en niant lui avoir attribué des « pro-Fascist sentiments » comme la rumeur en courait. Et Dalton d'expliquer que devant répondre à un détracteur de l'attitude négative du Labour à l'égard de la Conférence de La Haye, il avait déclaré qu'il y avait beaucoup de « rightwing and reactionary elements at The Hague », ajoutant : « There is, for instance, M. van Zeeland who presided over the Commission on financial questions. It was he who, before the war, had a plan to finance the fascist Powers. He proposed that we should all lend money to Hitler and Mussolini, in the hope that they would make good use of it. These words refer, of course, to the Plan associated to your name before the War... But it would have been quite a different thing to attribute to you pro-Fascist sentiments ».

(74) La politique et les discours de Spaak en matière de relations internationales ne font pas que des heureux au sein du Parti Socialiste, notamment du côté de ceux qui, engagés sur le terrain européen, entendent y faire triompher les principes socialistes. A cet égard, la « Lettre ouverte à Paul-Henri Spaak » signée « Les Cahiers Socialistes » et parue dans cette revue en décembre 1948 (pp. 20-25) est exemplaire.

Isacker (75), Albert-Edouard Janssen (76) et, surtout, Louis Camu (77), administrateur de la Banque de Bruxelles, s'occupant « utilement, en dehors des séances du conseil de diverses activités intéressant la Banque » (78). Par ailleurs, la Banque de Bruxelles était étroitement liée à la Brufina dont le président, le baron de Launoit (79), figure parmi les fondateurs de la LICE (80). Enfin, il faut relever que l'Université Catholique de Louvain était particulièrement bien représentée au sein du Comité puisqu'en plus de van Zeeland et Janssen qui y étaient professeurs, le Recteur, ainsi que Fernand Baudhuin (81) et William Ugeux (82) comptent aussi parmi les premiers membres. Placé sous la présidence de Roger Motz, le Comité eut deux vice-présidents fort actifs : Louis Camu et Etienne de la Vallée Poussin (83).

En dépit des vicissitudes de la section belge de la Ligue durant l'année 1948, il faut souligner que van Zeeland et ses amis participèrent activement aux travaux du Mouvement européen, non seulement à La Haye et à la réunion du Conseil International à Bruxelles du 25 au 28 février 1949, mais aussi, et surtout, aux réunions du Comité international de coordination des Mouvements pour l'Unité européenne. Toutefois, il

(75) Philippe Van Isacker (18 décembre 1884 - 11 mars 1951), député catholique de Malines de 1919 à 1938, plusieurs fois ministre durant cette période, était vice-président de la Kredietbank à l'époque qui nous intéresse.

(76) Albert-Edouard Janssen (1er avril 1883 - 29 mars 1966) sénateur coopté en 1956 en remplacement de van Zeeland, fut ministre des Finances en 1925-1926, 1938-1939 et 1952-1954. Il était notamment président du conseil d'administration de la Société Belge de Banque, de la Banque Diamantaire Anversoise, et professeur à l'Université de Louvain où il présida l'IRES de 1928 à 1963.

(77) Louis Camu (1906-1976) fut commissaire royal à la réforme administrative entre 1936 et 1940 et, notamment, chef de cabinet de Paul-Emile Janson dans le gouvernement dirigé par ce dernier de novembre 1937 à mai 1938. Actif dans la résistance, il fut arrêté en juillet 1944 et déporté. Administrateur de la Banque de Bruxelles en 1941, il en devint vice-président en avril 1949 avant de succéder en 1952 à Max-Léo Gérard à la présidence qu'il occupa jusqu'à la fusion avec la Banque Lambert en 1975. Voir *Louis Camu, 1905-1976*, Bruxelles, 1977.

(78) Papiers Walravens (documentation de l'auteur), Max-Léo Gérard aux délégués auprès des sièges et succursales de la Banque de Bruxelles, 17 février 1949.

(79) Baron puis Conte Paul de Launoit (15 novembre 1891), président de la Brufina, d'Ougrée-Marihaye, de Rodange, etc., a développé par ailleurs une importante activité de mécène. Très proche de Léopold III, de Launoit l'était ainsi des milieux de droite engagés.

(80) AGR, P+Z, n° 168, Brimbois à Faulx, 23 septembre 1948.

(81) Fernand Baudhuin (1894-1977), professeur d'économie à l'Université de Louvain, était non seulement connu pour ses ouvrages de vulgarisation dans le domaine de l'histoire économique « immédiate » mais aussi par sa chronique dans le journal *La Libre Belgique*.

(82) William Ugeux (°20 février 1909), docteur en droit, directeur du *XX^e Siècle* (1934-1940), de *La Cité Nouvelle* (1945-1947) puis de *La Cité* (1950-1955).

(83) Etienne de la Vallée Poussin (°1903), docteur en droit de l'UCL en 1925, déjà actif en politique entre 1930 et 1940, sénateur de Bruxelles en 1946, puis sénateur coopté. Il fut aussi, de 1950 à 1968, membre de l'assemblée du Conseil de l'Europe, de l'assemblée de l'UEO, et président du Comité belge du Mouvement Européen à la tête duquel il succéda à van Zeeland.

convient de souligner que les amis de van Zeeland présents aux réunions étaient rarement des membres *belges* de la Ligue, ce qui est quelque peu surprenant quand on sait combien l'ancien premier ministre était attentif à la souveraineté nationale et à la représentation des petits états. Certes, le Mouvement Européen ne prenait pas de décisions contraignantes et ses activités pouvaient apparaître, aux yeux de certains, « parapolitiques, non sans parfois un sentiment de futilité » (84) mais il reste que le Mouvement, au sens physique comme institutionnel du terme était lancé et jouait un rôle important, dès juillet 1948, dans l'élaboration de la procédure qui aboutit à la création du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi la discrétion de van Zeeland et de ses amis belges de la LICE au sein du Comité Exécutif du Mouvement Européen est curieuse. Certes, Etienne de la Vallée Poussin y participe sous diverses étiquettes (85), en tant qu'homme de confiance de van Zeeland (86), mais son cas ne fait que renforcer l'impression, confirmée par plusieurs incidents significatifs internes (87) et externes (88) au Mouvement Européen, que les grandes manœuvres pour l'Europe n'avaient pas que des enjeux parapolitiques (89) et que la lutte pour le pouvoir s'exerçait là comme ailleurs.

(84) R. ARON, *Mémoires*, Paris, 1983, p. 237.

(85) Représentant de la LECE, des Nouvelles Equipes Internationales, du Groupe-ment Parlementaire International. Voir UCL, LVP, p. v. des réunions du Comité Exécutif du Mouvement Européen des 17-18 juillet 1948, 6 au 8 mai 1949, 3-4 septembre 1949.

(86) J.-Cl. RICQUIER, « Les souvenirs politiques d'Etienne de la Vallée Poussin », dans *Revue Générale*, n° 4, 1981, p. 15.

(87) AGR, PvZ, n° 4, Camu à van Zeeland, 26 mai 1948 à propos de la visite à Bruxelles de Duncan Sandys et Retinger qui ne le contactèrent ni lui ni de la Vallée Poussin et chargèrent d'autres Belges de « représenter la Belgique à une réunion du Comité de Coordination » à Paris et de « l'organisation du Comité National Belge de la Ligue ». Cet incident conduit à l'absence de délégués belges à la réunion de Paris des 29 et 30 mai (UCL, LVP, p.v., p. 1).

(88) AGR, PvZ, n° 116 (faute de Retinger), van Zeeland à Retinger, 27 novembre 1948. Van Zeeland explique qu'il avait accepté l'invitation des Affaires étrangères de faire partie de la délégation belge à la Commission des Cinq Puissances sur le Mouvement Européen mais « dans la suite, pour des raisons de politique intérieure le ministre compétent a décidé de composer autrement la délégation belge... Dans ces conditions, il me serait difficile de me rendre à Paris », poursuit van Zeeland, pour y assister à une réunion de la LECE prévue du 3 au 5 décembre.

(89) L'exemple des tractations autour de la présence éventuelle de Paul Reynaud à Bruxelles en février 1949 à l'occasion de la réunion du conseil international du Mouvement Européen est exemplaire. Comme l'explique van Zeeland à G. Rebattet le 11 février 1949 (AGR, PvZ, n° 166) : « La présence de M. Reynaud aux diverses fêtes officielles organisées à l'occasion du congrès mettrait les plus hautes autorités belges dans une position extrêmement difficile » mais, aussi, « certaines presses » pourraient en profiter pour « jeter soit du discrédit, soit de la confusion, sur le Mouvement Européen ».

6. Conclusion.

Au delà de ces constatations, il y a lieu de relever, pour expliquer la discrétion de van Zeeland que celui-ci était un semeur d'idées dont il abandonnait la réalisation à d'autres et, par ailleurs, qu'il affectionnait beaucoup plus, comme nous l'avons mentionné en commençant, les négociations en petit comité. C'est pourquoi il vaut la peine de mentionner, en guise de contrepoids à ce que nous avons dit au sujet de la discrétion des Belges au sein de la LICE que le rapport sur l'Union économique européenne présenté au Congrès économique du Mouvement Européen qui se tint à Westminster en avril 1949 — après que Bruxelles ait été écartée (90) — fut établi par Lucien Sermon (91), conseiller économique de la Brufina, sous les auspices du Comité belge de la LICE. Autrement dit, un des principaux holdings financiers belges se manifestait sur le terrain de la construction européenne par LICE interposée. N'était-ce pas, en définitive, le sens de l'observation formulée par van Zeeland dans *La Belgique et l'Occident Européen*, selon laquelle un nombre plus élevé d'hommes d'affaires que d'hommes d'Etat étaient prêts à créer ce fameux groupement économique de l'Occident ? N'était-ce pas, aussi, la démonstration de la volonté de van Zeeland d'agir sur l'*attentive opinion* plutôt que sur la masse ? En ce sens l'histoire des débuts de la Ligue Européenne de Coopération Economique témoigne de la nécessité d'examiner au plus près, et sans tarder, la préhistoire du Mouvement Européen en Belgique car celui-ci y a préparé, comme ailleurs, le terrain à l'accueil de maintes décisions qu'on a peut-être par trop tendance à faire commencer avec la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Enfin, cette préhistoire révèle, sur le plan national, des luttes et des blocages auxquels on ne s'attend pas à force de voir gommer le passé au profit de quelques idées passe-partout sur la construction européenne. Enfin, dans le cas qui nous a occupé, il n'était pas sans intérêt de s'intéresser aux activités européennes de Paul van Zeeland au cours des années qui précèdent immédiatement son long passage aux affaires étrangères à partir du mois d'août 1949, c'est-à-dire pendant une période cruciale de la construction européenne.

(90) UCL, LVP, procès-verbal des réunions du Comité Exécutif..., 11 et 12 septembre 1948, p. 4.

(91) L.L. SERMON, *L'Union Economique Européenne. Rapport présenté par le Comité Belge de la Ligue Européenne de Coopération Economique à la Conférence Economique de Westminster* (Bruxelles, août 1949). Ce document très technique de 71 pages fut tiré à 1000 exemplaires (AGR, PvZ, n° 116, Grosjean à Motz, 12 août 1949).

Summary : The origin of the European League for Economic Cooperation.

We know very little about the history of the Belgian contribution to the European Construction from 1945 to the present. That will say that the historiography has to fill a gap, more particularly in the field of the role of leading men and pressure groups. The case of the European League for Economic Cooperation (ELEC) is a good one because it shows the determinant influence of a man (Paul van Zeeland) and its friends (e.g. Joseph Retinger) over the « attentive opinion », not only in Belgium but also in other European countries, at the beginning of the cold war about the so called European Challenge. But the birth and development of the ELEC show also that national problems could deeply influence an international initiative. The opposition of the Socialists in Belgium considerably hindered the international issue of the ELEC.



POLITOLOGISCH INSTITUUT

EERSTE CONGRES — 1980 — PREMIER CONGRES

DE PARTICRATIE IN BELGIE
LA PARTICRATIE EN BELGIQUE

Herman BALTHAZAR, La participatie entre les deux guerres.

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

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

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

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

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

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

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

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

Guido DIERICKX, Verzuiling en participatie.

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

Verslagboek :

Bundel XXIII, 1981, N° 1 - RES PUBLICA - Vol. XXIII, 1981, N° 1

Rapport :

POLITOLOGISCH INSTITUUT

TWEEDE CONGRES — 1982 — DEUXIEME CONGRES

DE FUSIE VAN GEMEENTEN IN BELGIE
EEN EVALUATIE NA VIJF JAAR

LA FUSION DES COMMUNES EN BELGIQUE
UNE EVALUATION APRES CINQ ANS

Het kader van de samenvoeging van gemeenten.

Le cadre de la fusion des communes.

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

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

Inspraak en integratie — Participation et intégration.

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

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

H. WUYTS, Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.

De gemeentelijke organisatie — L'organisation communale.

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

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

Het beleid in de samengevoegde gemeenten.

La politique des communes fusionnées.

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

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

F. DELMARTINO, Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten.

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

De verhouding tot de andere besturen.

Les relations avec les autres pouvoirs.

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

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

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

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

Het verloop ter plaatse — L'expérience sur le terrain.

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

J.P. DIGNEFFE, L'expérience de Liège.

E. HENRY, La fusion à Charleroi.

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

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

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

E. BALDEWIJNS, Profiel van een kleine fusiegemeente.

Besluiten — Conclusions.

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

De niet-samenvoeging — La non-fusion.

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

Verslagboek :

Bundel XXIV, 1982, Nr 3-4 - RES PUBLICA - Vol. XXIV, 1982, N° 3-4

Rapport :

POLITOLOGISCH INSTITUUT

DERDE CONGRES — 1984 — TROISIEME CONGRES

**DE STAATSHERVORMING VAN 1980 EN « 1990 »
LA REFORME DE L'ETAT DE 1980 ET DE « 1990 »**

J. CEULEERS, De staats hervorming van 1980 als niet-oplossing.

De middelen van de gewesten — Les voies et moyens des régions.

D. HEREMANS, Financiële middelen voor verdergaande federalisering.

J. MATON, De evolutie van het communautair gebeuren op economisch vlak : evaluatie en alternatief.

*De besluitvormingsmechanismen op gewestelijk vlak.
Les processus de décision au niveau régional.*

O. COENEN, De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewestelijk vlak. Een federale staat zonder federaal gezag?

R. SENELLE, De besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak.

*De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden.
La répartition des compétences nationales et régionales.*

M. QUEVIT, Une confédération belge : Solution institutionnelle équitable pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

L. NEELS, De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden.

Besluiten — Conclusions.

H. WECKX, De Staats hervorming van 1980 : rijk aan mogelijkheden. Een stem uit het debat.

H. SCHILTZ, L'hypothèse séparatiste vue dans sa perspective économique.

J. CEULEERS, Besluiten. Conclusions.

Verslagboek :

Bundel XXVI, 1984, Nr 3 - RES PUBLICA - Vol. XXVI, 1984, No 3

Rapport :

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Science Politique

Uitgegeven door het **Politologisch Instituut** v.z.w.

Publié par le **Politologisch Instituut** a.s.b.l.

Hoofdredacteur — Rédacteur en chef : **Wilfried DEWACHTER**

Redactiesecretaris — Secrétaire de rédaction : **Mieke VERMINCK**

Kaftontwerp — Maquette : **Lutt CLIJSTERS**

Redactieadres — Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel Interline. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

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

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

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double Interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

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

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

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement — Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	850
instelling - institution	1.800
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation)	
	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) — Vente au numéro (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	300
instelling - institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) — Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	600
instelling - institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1976 (zo lang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1976 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	4.000
Andere landen - Autres pays	5.000

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel
Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles
Rekening - Compte : 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven met de steun van het Ministerie van Onderwijs
Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1987/1/1173
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : Wilfried DEWACHTER

Assistant editor : Mieke VERMINCK

Address : Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

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

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

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals	850 BF
Institutions	1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals	300 BF
Institutions	600 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals	600 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1963-1976 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	4.000 BF
Other countries	5.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

PUBLISHER

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

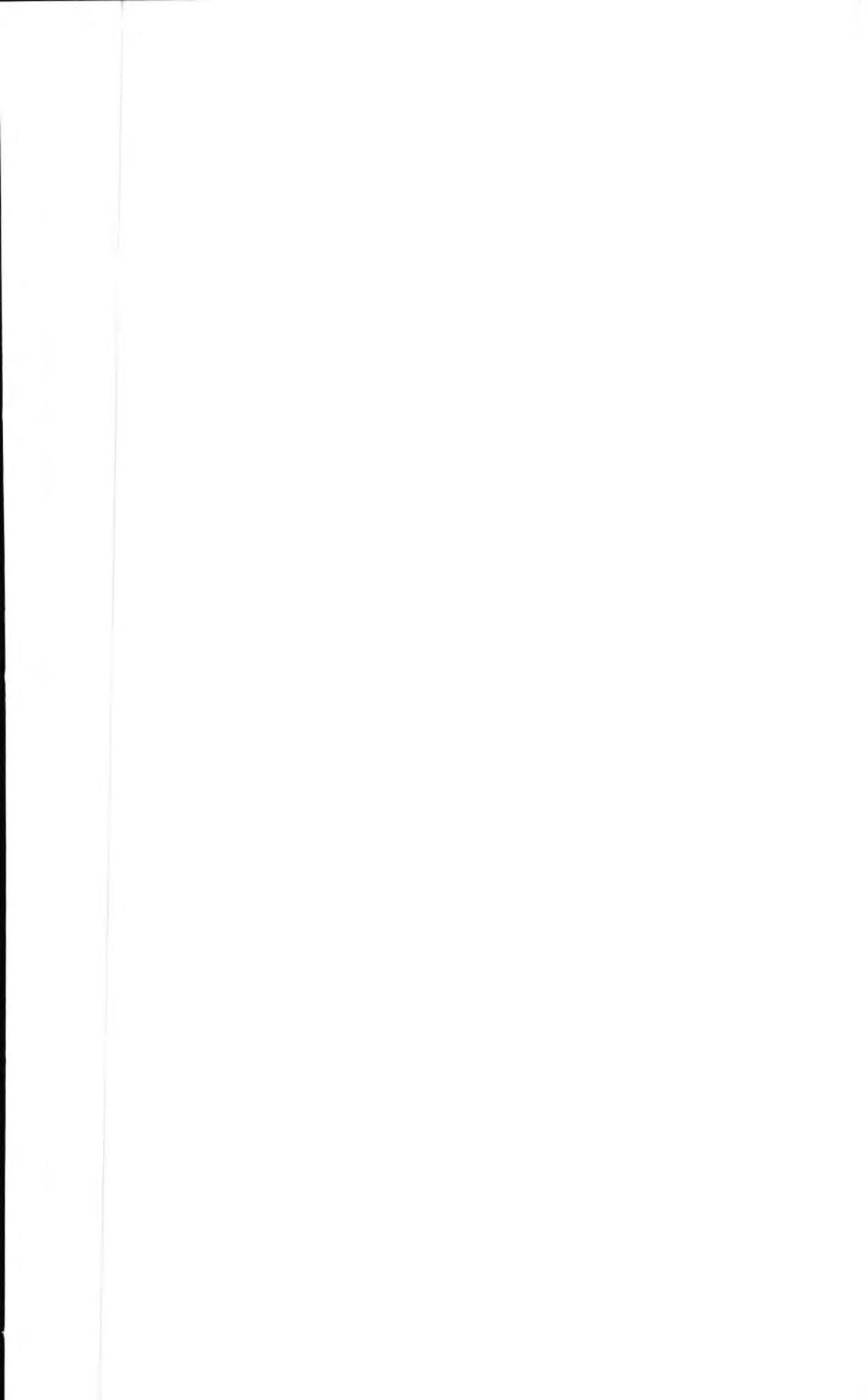
Subscriptions can be paid by bank account : 091-0034240-28.

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

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de Renseignements documentaires. Communautés Européennes.
Documentation bulletin. European Communities.

Printed in Belgium



GEDRUKT IN BELGIE / IMPRIME EN BELGIQUE

door / par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S.A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco laan 75
B-1050 Bruxelles - Brussel