

RES PUBLICA

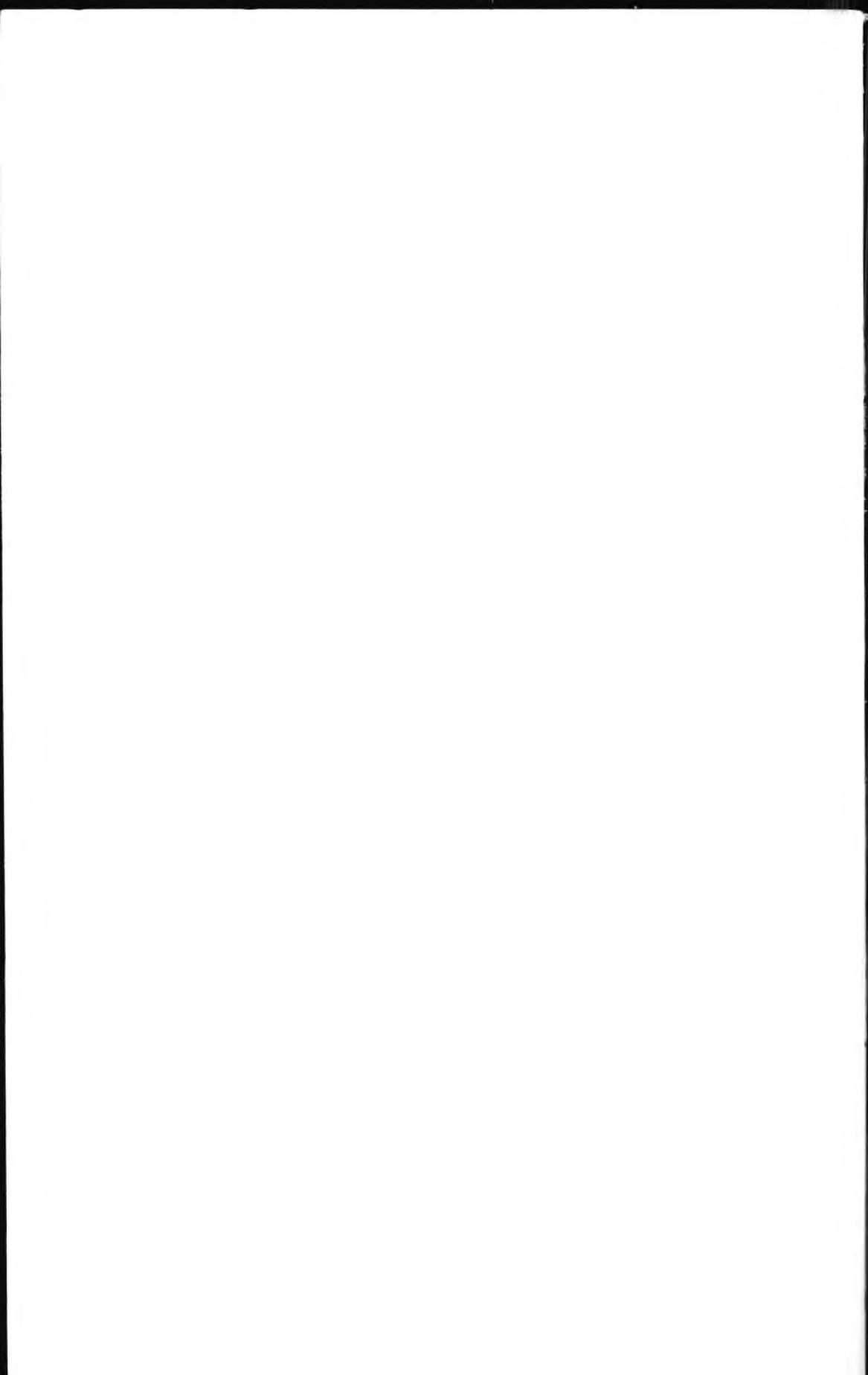


1976/1

Auditions au parlement européen

Néo-Socialism : the belgian case

Le Grand-Duché de Luxembourg



RES PUBLICA

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

SOMMAIRE - INHOUD - CONTENTS

Auditions au parlement européen : expérience et avenir, par Dusan SIDJANSKI	5-32
The Great European Jamboree. The East, the West, the Non-Aligned and the Neutrals at the Pan-European Meeting (CSCE), by Hugo WALSCHAP	33-57
Néo-socialism : The belgian case, by Steven Philip KRAMER	59-80
Corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België, door Frans VERRIEST	81-100
Le Grand-Duché de Luxembourg. Aspects de sociologie politique, par Michel DELVAUX et Mario HIRSCH	101-113
Futurologie et Politique, par Alfred FRISCH	115-124

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — RAAD VAN BEHEER :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

T. LUYKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Vice-président - Ondervoorzitter :

Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine), professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

S. BERNARD, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

L. CLAES, senator.

R. DE KINDER, gouverneur van de Provincie Oost-Vlaanderen.

J. DE MEYER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAEYMAEKER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. FAYAT, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

J. GERARD-LIBOIS, directeur-général du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

P. HARMEL, Président du Sénat, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

M. P. HERREMANS, vice président du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

A. MAST, eerste voorzitter bij de Raad van State, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi, professeur extraordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

L. MOULIN, professeur à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain.

M. NAESENS, Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.

L. OPDEBEECK, Sekretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

F. PERIN, Ministre de la Réforme des Institutions, membre de la Chambre des Représentants, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

H. SIMONET, vice-président de la Commission de la CEE, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

F. SWAELEN, volksvertegenwoordiger.

L. TINDEMANS, Eerste Minister, Volksvertegenwoordiger

H.F. VAN AAL, Ministre de la Culture Française, membre de la Chambre des Représentants.

E. VAN BOGAERT, Senator, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

Sekretaris Generaal :

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

T. LUYKX, président-voorzitter.

Ch. GOOSSENS, vice-président - ondervoorzitter.

M. P. HERREMANS, administrateur-trésorier - beheerder-schatbewaarder.

M. BOEYNAEMS, L. CLAES, W. DEWACHTER, J. GERARD-LIBOIS, G. GORIELY, L. MOULIN,

A. PHILIPPART, H. VAN HASSEL, membres du Conseil - leden van de Raad.

Membres Honoraires du Conseil d'Administration - Ereleden van de Raad van Beheer.

Henri BUCH †, André BUTTGENBACH, René CLEMENS, Victor CRABBE, Richard DECLERCK, Fernand DEHOUSSE, Paul DE VISSCHER, Jean DHONDT †, Arthur DOUCY, Jean DUVIEUSART, Louis FREDERICQ, Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH, Léon GYSELINCK, John GOORMAGHTIGH, J.P. HAESAERT, Henri JANNE, Jacques LECLERCQ †, Georges SMETS †, Paul-Henri SPAAK †, Lucienne TALLOEN, Léon Eli TROCLET, Karel VAN ISACKER, Jean VAN HOUTTE, Pierre WIGNY.

RES PUBLICA :**Rédacteurs en chef - Hoofdredacteurs :**

L. MOULIN, professeur à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université catholique de Louvain.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Conseil de Res Publica - Redactieraad :

J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (K.M.S.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), A. FROGNIER (U.C.L.), A. JAUMIN (U.C.L.), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe), D. NORREBERG (C.R.I.S.P.), G. PROVOOST (R.U.G.), D. SEILER, A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNEN (C.E.E.-E.E.G.), A. VANVAERENBERGH, C. ZWETKOFF (Liège).

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJKE RAAD VAN HET INSTITUUT :****Président - Voorzitter :**

T. LUYKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

H. BALTHAZAR, docent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

J. BARREA, chargé de cours à l'Université Catholique de Louvain.

J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

S. BERNARD, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg.

P. CLAEYS, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles.

R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

J. GERARD-LIBOIS, directeur général du CRISP.

Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

J. COTOVITCH, assistant à l'Université libre de Bruxelles.

H. HAAG, professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

M. LIEBMAN, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

R. MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

I. RENS, professeur à l'Université de Genève.

J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

P. VAN DE MEERSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

G. VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. VRANCKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris - archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

Les secrétaires généraux de l'Institut - De secretarissen-generaal van het Instituut.

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

Attaché de recherches - Navorsers : W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

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

Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :

Mme M. SCOHY.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Elysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. 649.13.57 - 647.89.94. C.C.P. n° 000-0053374-24. Hotel voor Wetenschappelijke
Genootschappen, Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. 649.13.57 -
647.89.94. P.C.R. nr 000-0053374-24.

★

Auditions au parlement européen : expérience et avenir * (1)

par Dusan SIDJANSKI,

Professeur à l'Université de Genève.

★

Introduction.

Les auditions publiques contribuent-elles à la légitimation de l'institution qui les organise ainsi qu'à l'accroissement du soutien dont elle bénéficie ? Des contacts plus fréquents du parlement européen (PE) avec les forces actives sous la forme d'auditions pourraient-ils augmenter sa légitimité en lui ménageant un soutien plus large ? Certes, la légitimité fondamentale du PE ne peut avoir sa source principale que dans les élections directes. Cependant, en attendant les élections européennes qui doivent avoir lieu en 1978, le PE pourrait développer des procédures de consultation et d'audition. En fait, si la légitimité première du parlement repose sur son fondement électoral, il est probable que la qualité et le degré du soutien sont aussi fonction des relations continues que le Parlement maintient avec les groupes d'intérêt et les syndicats ouvriers, les groupes de promotion, les groupes d'affaires, avec les diverses catégories de dirigeants et experts ainsi qu'avec l'opinion publique. Dans cette optique, les procédures de consultations publiques, ou à huis clos, apparaissent comme un des moyens de la présence du Parlement dans la vie active.

La question peut être également envisagée sous l'angle de l'équilibre entre Conseil, Commission et Parlement. Lors de la formulation de ses décisions, le Conseil s'appuie sur les représentants permanents et sur de nombreux experts gouvernementaux ; de son côté, la Commission orga-

* Article présenté au Comité des recherches Européennes lors du Congrès de l'IPSA à Edinburg du 15 au 20 avril 1976.

(1) Cet article a été rédigé sur la base des recherches subventionnées par la Fondation Ford. Les recherches documentaires, les analyses des sources ainsi que les interviews ont été accomplies grâce à la collaboration de J.N. Rey, assistant au Département de Science politique.

nise lors de l'élaboration de ses propositions des réunions d'experts nationaux invités à titre personnel ainsi que d'experts représentant des organisations professionnelles européennes, patronales et ouvrières. Face à cette pratique de consultations développée surtout par la Commission, il est normal que le PE cherche aussi, en utilisant des méthodes semblables, à obtenir information et appui auprès de ces forces socio-économiques et partant à contrebalancer et à contrôler l'activité de la Commission. La procédure de consultation et d'audition, généralisée et pratiquée avec efficacité au PE, pourrait répondre à plus d'un besoin d'information, de soutien et de légitimité, tout en contribuant à un meilleur équilibre des institutions.

Tous les pays membres de la CE ainsi que d'autres pays européens connaissent et pratiquent différentes formes de consultations de groupes d'intérêt, d'autres forces actives, organisations ou personnes compétentes. Cette consultation peut être effectuée soit par le gouvernement, soit par l'administration, soit par le Parlement ; elle peut aussi prendre une forme institutionnalisée comme dans l'exemple du Conseil économique et social ou du Plan en France. Ces divers types de consultation, loin d'être mutuellement exclusifs, coexistent et se complètent le plus souvent bien qu'à des degrés variables. L'importance respective des voies utilisées varient de pays à pays bien que tous aient en commun une pratique développée de consultation. Cette pratique a parfois été baptisée « démocratie consultative ».

Tous les parlements des pays membres de la CE ont la possibilité d'organiser des auditions publiques. Les différences marquées existent néanmoins entre ces parlements quant à l'utilisation effective de cette procédure (2). Selon ce critère, les neuf parlements peuvent être classés en trois groupes : 1° pays à *pratique marginale* et stationnaire, à savoir Irlande, Danemark, Luxembourg et Belgique ; 2° pays à *pratique en voie de développement*, Pays-Bas et France qui tendent à les utiliser en particulier pour l'examen des problèmes nouveaux (avortement, libertés) ; 3° pays à *pratique développée* dont la Grande-Bretagne qui est à la recherche d'une voie propre ainsi que l'Allemagne et l'Italie qui connaissent une utilisation intense et variée de cette procédure depuis plus d'une dizaine d'années. Les auditions publiques du PE s'inscrivent dans cette perspective.

Le PE a la possibilité d'organiser des auditions. Il en a usé à plusieurs reprises. D'où les questions auxquelles il faudra chercher à répon-

(2) D. SIDJANSKI, *Auditions publiques dans la Communauté européenne : Parlements nationaux et Parlement européen*, Etudes et Recherches n° 7, Département de Science politique, Université de Genève, Genève, 1976, I^e Partie : Aperçu des expériences nationales, pp. 7-38.

dre : quelle est la signification de l'expérience du Parlement ? Utilisée à des degrés divers par tous les neuf parlements, cette procédure doit-elle recevoir le droit de cité européen ? Les auditions publiques sont-elles promises à un avenir au plan européen ? Et si oui, quelles sont les conditions dont le respect contribue à leur efficacité et à leur réussite ?

I. Expérience du Parlement européen (3).

1. Procédures.

Selon le règlement du PE, ses commissions peuvent organiser des auditions publiques bien que celles-ci n'aient pas été prévues expressément. En effet, d'une part l'art. 40 [1] du Règlement stipule que « les réunions de commissions ne sont pas publiques, à moins que la commission n'en décide autrement ». D'autre part, al. 2 de l'art. 40 [2] prévoit que « par décision spéciale de la commission, toute personne peut être invitée à assister à une réunion et à y prendre la parole » (4).

En outre, selon l'art. 39 [4] « toute commission peut, avec l'accord du Bureau du Parlement, charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une mission d'étude ou d'information ». Ainsi, les commissions ont la possibilité de convoquer des auditions publiques avec les représentants de groupes, d'experts ou de personnes qui peuvent contribuer à leurs travaux. L'initiative d'organiser une audition publique émane de la commission compétente qui en saisit le bureau élargi du Parlement pour autorisation. La question que le PE aura à trancher est de savoir si, à la suite du rapport et du projet de résolution de Peter Kirk (Grande-Bretagne), il consacrerait expressément la pratique des auditions publiques (5).

(3) Cette étude consacrée au Parlement européen est fondée principalement sur les sources suivantes : *Publications officielles* et *documents* du Parlement européen ; *Enquête* menée auprès des commissions du Parlement européen avec l'aide des services du Parlement européen, avril 1975 ; *entretiens* au cours desquels l'auteur a recueilli entre mars et mai 1975 des opinions auprès des personnalités suivantes : MM. Thorn, Spinelli, Noël, Dahrendorf, Donoghue, Mackintosh, Taylor, Bradshaw, Coombes, Crick, Blischke ; une *série d'interviews* a été effectuée par J.N. Rey au cours de la même période auprès de MM. Taylor, Legrand-Lane, Neunreither et Millar du Secrétariat général du Parlement européen ; Kremer, Lange, Vuillet ; Fugmann (groupe démocrate-chrétien), Wejsenbeck (groupe libéral) et Falcone (groupe socialiste) ; ainsi qu'auprès des secrétaires ou du personnel des commissions du Parlement européen : MM. Stahlschmidt, Schmidt, Guccione, Misch, Kohler et Kuner. Grâce à ces contributions et à l'aide du Parlement européen, j'ai été en mesure de rédiger cette partie dont j'assume l'entière responsabilité.

(4) *Règlement* du Parlement Européen, Luxembourg, janvier 1974, p. 26.

(5) *Proposition de résolution*, (PE 32. 103 Ann.) présentée par M. Kirk, au nom du groupe conservateur, le 18 janvier 1973. Cette proposition visant à constituer une commission temporaire chargée d'étudier les procédures et les modalités de fonction-

2. Aperçu des auditions.

Les commissions du PE ont organisé une quinzaine d'auditions de 1969 à nos jours (6). Toutes ces auditions ont eu pour objet des matières socio-économiques ou techniques, à deux exceptions près : l'une relative à la jeunesse qui a été organisée en 1973 par la commission des affaires culturelles et de la jeunesse, et l'autre de caractère politique sur le putsch militaire en Grèce convoquée en 1967 par la commission mixte de l'association avec la Grèce. Sur 12 commissions du PE, 7 ont eu recours aux auditions : la commission juridique 3 fois, la commission des budgets 3 fois, la commission des affaires sociales et du travail, celle de l'agriculture, celle de la politique régionale et des transports et celle de l'énergie, de la recherche et de la technologie 2 fois chacune, celle des affaires culturelles et de la jeunesse et la commission mixte de l'association avec la Grèce 1 fois chacune. En revanche, la commission politique, celle économique et monétaire, celle de la santé et de l'environnement, ainsi que les commissions des relations économiques extérieures et du développement et de la coopération n'ont pas encore utilisé la procédure des auditions. Enfin, une audition publique expérimentale a été organisée sur les multinationales conjointement par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain à Munich en avril 1975 (7).

Une première question : quels sont les motifs ou les besoins principaux qui ont incité certaines commissions, mais pas toutes, à recourir à ce moyen. Une deuxième concerne leur caractère clos ; en effet, toutes ces auditions, sauf trois, ont eu lieu à huis clos : deux auditions consacrées aux travailleurs migrants et une aux multinationales. Bien que l'expérience du Parlement européen soit limitée dans le temps et par

nement du Parlement européen, a été accompagnée d'un document (PE 32. 103) dont les paragraphes 23 et 24 se réfèrent aux *auditions publiques*. Pour faciliter l'examen de la politique à long terme de la Commission européenne et du Conseil, les commissions parlementaires devraient pouvoir prendre, selon ce document, l'initiative de demander à toute institution ou toute personne de leur choix, des avis à présenter oralement ou par écrit, et être encouragées à organiser des auditions chaque fois que celles-ci peuvent leur être utiles. Seules les auditions, publiques de préférence, permettront aux commissions d'assumer pleinement les fonctions qui sont leur raison d'être. Il est en outre suggéré que, au début de chaque session annuelle, chaque commission soit invitée à choisir au moins un domaine d'étude... La plupart des réunions de commission portant sur ces études auraient pour objet l'audition d'associations ou de personnes.

Plus récemment, le 6 octobre 1975, M. Peter Kirk, en qualité de rapporteur de la commission politique, a présenté une proposition de résolution sur les pouvoirs du Parlement européen, Luxembourg, PE 37.065/res./Rev. Selon l'article 23 de cette proposition, le Parlement devrait encourager ses commissions à développer la pratique des auditions publiques.

(6) Voir en annexe le tableau des auditions du Parlement européen.

(7) Septième réunion parlementaire entre les délégations du Parlement et du Congrès américain, Munich du 14 au 16 avril 1975.

le nombre, nous chercherons à l'analyser à la lumière des témoignages et des opinions que nous avons recueillis. Cette expérience portant sur les sept dernières années est répartie d'une manière régulière avec un minimum en 1971 et un maximum de quatre auditions en 1973. En revanche, la part des diverses commissions est irrégulière : les commissions juridiques et de l'agriculture n'apparaissent qu'au début de l'expérience ; celle du budget au milieu de cette période ; alors que les commissions des affaires sociales et du travail et de l'énergie interviennent en 1974-1975, et celle de la politique régionale et des transports en 1973 et en 1975. Pourquoi les commissions qui ont lancé les auditions, les ont ensuite abandonnées. Certes, les auditions sont liées à l'apparition d'un problème ou à une proposition de la Commission. Mais n'y a-t-il pas certaines raisons qui découlent d'une expérience plus ou moins réussie, de l'évolution du PE ainsi que de la volonté d'élargir les fondements de la construction européenne et de lui donner une base démocratique. Les auditions publiques sur les travailleurs migrants semblent s'inscrire dans cette tendance.

3. Finalités des auditions du Parlement européen.

Outre les finalités qui figurent dans l'introduction, les auditions du PE correspondent aussi à certains objectifs particuliers. Ceux-ci peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes : *finalités générales* (transparence et contacts) ; *réduction de la distance* Parlement — forces socio-politiques ; divers aspects de *l'information* ; *dialogue* avec la Commission et le Conseil ; *accroissement de la capacité* du Parlement et de ses membres.

Parmi les finalités générales, on mentionne notamment : la volonté de donner aux institutions de la Communauté européenne une plus large base démocratique ; dans la même perspective, il s'agirait d'éviter que le PE soit coupé du monde des réalités politiques ou s'enferme dans une tour d'ivoire ; si un des buts est d'élargir le réseau des relations directes du Parlement européen, un autre est de donner plus de transparence démocratique aux processus communautaires ; on cherchera notamment à sensibiliser l'opinion publique générale ainsi que les « publics » spécialisés dans divers cercles socio-économiques et groupes idéologiques. Par ces contacts nombreux, diversifiés et directs, le PE s'insérerait dans une réalité concrète à dimension communautaire. Du fait même de cette dimension, le Parlement européen se trouve confronté de manière plus critique que les Parlements nationaux avec les obstacles que dressent à la fois l'éloignement géographique et la distance psychologique ; il est donc naturel que par divers moyens, il cherche à réduire la distance qui le sépare des citoyens et des groupes. Les

élections directes mais aussi d'autres moyens tels que les auditions publiques convergent vers cet objectif.

Tant ce réseau de relations que l'apport en *informations* nouvelles et diversifiées contribuent à rendre plus concret le travail du Parlement européen. Un des buts visés par les commissions du Parlement européen est de recueillir des informations et des données directement à la source, auprès des experts et des groupes, sans qu'elles soient soumises au filtre de la Commission. Tout en utilisant le travail technique préliminaire de la Commission, le PE ne peut fonder ses choix exclusivement sur cette source d'information. D'où son effort visant à diversifier ses sources et à les utiliser de manière autonome. Cette finalité trouve une justification complémentaire dans la diversité des aspects que les problèmes revêtent à l'échelle européenne : à la diversité d'approches scientifiques s'ajoutent la multiplicité d'optiques nationales voire régionales ainsi que la divergence d'intérêts et d'interprétations. Le PE aurait pour but de saisir la complexité des problèmes par des moyens adaptés à leur dimension. Plus que l'étude de documents à elle seule, l'audition apporte un aspect dynamique complémentaire en offrant la possibilité d'un dialogue direct entre députés et intéressés à l'échelle de la Communauté. Si les auditions permettent d'acquérir l'information, elles visent aussi à la diffuser dans l'opinion publique, en attirant son attention sur les choix et les conséquences qu'impliquent les politiques, orientations ou décisions de la Communauté. A ce titre, les auditions publiques peuvent constituer un instrument privilégié.

Un autre objectif visé par les auditions serait d'assurer un *dialogue* plus équilibré entre le PE d'une part et la Commission et le Conseil d'autre part. En effet, face à la capacité de la Commission et du cycle de consultations qu'elle organise, face au Conseil qui s'appuie sur les contributions et les soutiens des gouvernements membres, le PE apparaît comme démuné et dépendant. Les élections directes mais aussi des instruments plus limités mais d'un emploi plus continu telles les auditions publiques sont susceptibles de donner une légitimité plus directe et d'assurer une action à la fois plus soutenue et plus autonome du PE. L'accomplissement de ses fonctions de contrôle et de consultation sont largement tributaires de ce développement.

Enfin, les auditions publiques faciliteraient la tâche du PE en lui fournissant les connaissances complémentaires et en éclairant une situation complexe sous les angles divers. En effet, les différents experts et groupes nationaux et européens donnent un *éclairage multidimensionnel* au problème examiné. En revanche, les députés représentent, en dépit de leur fonction européenne, des points de vue et des intérêts d'un parti, d'une circonscription ou d'une région et plus rarement d'un

pays. En assistant à une confrontation de conceptions et d'intérêts divers, les députés sont exposés à un processus d'apprentissage qui leur permet de comprendre la façon dont les problèmes se posent ailleurs et dont les forces se répartissent. De la sorte, ce débat enrichit l'horizon des députés et tend à leur donner une vision plus complète et plus diversifiée, donc européenne du problème.

4. *Matières* (8).

Les matières qui ont été soumises à des auditions, sont essentiellement techniques ou socio-économiques. Il s'agit en fait de problèmes qui ont fait l'objet d'une proposition de la Commission. Ainsi, la commission juridique a organisé en 1969 et en 1970 des auditions sur la réalisation de la liberté d'établissement pour certaines activités d'ingénieurs ainsi que de médecins, dentistes et pharmaciens. Ces auditions semblent avoir apporté des contributions dont le Parlement européen a tenu compte dans son avis du 8 juillet 1970 (9). Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'à son tour la Commission a procédé en octobre 1973 à une audition au sujet de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans le cadre de la liberté d'établissement des médecins (10). D'autres auditions ont eu lieu sur les ressources propres aux Communautés, sur le contrôle des recettes et dépenses et sur une initiative visant à créer une Cour des comptes, ainsi que sur la création d'un comité consultatif de la jeunesse et d'un forum européen, seul sujet qui avec le problème des multinationales porte sur un thème général sortant des préoccupations immédiates du traité de Rome.

A titre d'exemple, nous passerons en revue quatre cas d'auditions : bière, approvisionnement en énergie, travailleurs migrants et entreprises multinationales. La première de ces auditions organisée par la commission des affaires sociales et de la santé a porté sur les substances qui sont utilisées lors de la fabrication et de la distribution de la bière (11).

(8) Voir en annexe le tableau des auditions du Parlement européen.

(9) *Journal officiel des Communautés européennes*, 4 août 1970 : Parlement européen, avis sur les propositions relatives à des directives et recommandations concernant la fixation des modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités non salariées du médecin et du praticien de l'art dentaire.

(10) Cette audition de médecins sur la reconnaissance mutuelle des diplômes a eu lieu à Bruxelles du 22 au 26 octobre 1973. En sus de ses consultations traditionnelles, la Commission a éprouvé le besoin d'organiser cette audition avec une large participation afin de recueillir les avis des organismes et organisations directement intéressés par ce problème. Cette audition a été en outre rendue nécessaire par l'élargissement de la Communauté qui a modifié les données du problème. (Commission des Communautés européennes, *Rapport d'une audition relative à la reconnaissance*, Bruxelles, janvier 1974.)

(11) Parlement européen, Documents de séance 1971-1972, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales et de la santé publique*, Doc. 44/71, 7 juin 1971 (rapprochement des législations concernant la bière et produits utilisés en brasserie).

L'objectif de la commission a été de s'assurer que la bière communautaire soit et demeure un produit naturel, sain et de bonne qualité. Cette préoccupation a donné lieu à des échanges entre experts, organisations de producteurs et de consommateurs. La commission, suivie plus tard par le PE a pris une position ferme contre les effets nocifs possibles de certains additifs incorporés à la bière en cours de fabrication, ainsi que contre l'emploi d'additifs même non nocifs que pour autant qu'ils ne soient indispensables pour des raisons technologiques.

L'audition d'experts consacrée à la sécurité de l'approvisionnement en énergie a permis de faire un tour d'horizon de divers problèmes (12) : sources d'énergie, énergie nucléaire, prix des produits énergétiques, programmes nationaux et rôle du charbon, sources de remplacement et nouvelles sources d'énergie. De l'analyse des données fournies par les experts, il ressort notamment qu'il existe un rapport étroit entre la consommation de l'énergie et le développement économique. Le pétrole demeurant la principale source d'énergie, les dix à quinze prochaines années sont considérées comme critiques. Les contributions des sources nouvelles (énergie solaire, éolienne, géothermique) leur apparaissent comme très limitée, alors que l'énergie nucléaire s'annonce la plus prometteuse. C'est une matière trop vaste qui n'a été abordée que superficiellement et sans que soient mises en évidence les véritables options qui en découlent pour la société européenne.

Les deux auditions publiques sur les travailleurs migrants ont été consacrées à l'examen de la situation en Italie et en Allemagne ; elles ont porté sur les mesures communautaires, les solutions prioritaires, les droits des ressortissants de la Communauté par rapport à ceux des travailleurs originaires de pays tiers ; des améliorations à apporter en matière d'octroi d'aide et l'application des règlements relatifs à la libre circulation ; l'intégration des travailleurs immigrants et l'application éventuelle d'un statut international des travailleurs migrants au niveau communautaire. La discrimination, la sécurité sociale, l'éducation et la formation professionnelle ont également fait l'objet d'un échange de vues (13). Ces auditions ont permis d'éclairer sous des angles différents les conditions des travailleurs migrants et les conséquences du chômage.

Dernier exemple : l'audition publique commune organisée par une délégation du Parlement européen et une délégation du Congrès américain

(12) Parlement européen, Documents de séance 1974-1975, *Rapport fait au nom de la Commission de l'énergie de la recherche et de la technologie*, Doc. 185/74, 10 juillet 1974.

(13) Parlement européen, Commission des affaires sociales et du travail, *Compte rendu sommaire* de la réunion à Rome des 2 et 3 octobre 1974 (PE 38.752) et à Bonn des 19 et 20 novembre (PE 40.453).

a eu pour thème les sociétés multinationales. Les exposés et la discussion se sont cantonnés dans des généralités telles que le rôle des multinationales dans la Communauté.

Les matières qui ont donné lieu à des auditions sont assez variées : certaines plutôt techniques mais touchant tous les membres d'une profession (médecins, dentistes); d'autres tout en étant à première vue techniques (ressources propres, contrôle des dépenses) ont en réalité une dimension politique. Quant aux quatre exemples cités, celui de la bière se caractérise par les conséquences qui peuvent en découler pour la santé des consommateurs. Les entreprises multinationales et les migrants ont de toute évidence une dimension socio-politique. Quant au problème énergétique qui constitue une question actuelle et éminemment politique, il n'a été abordé par des experts que dans une optique technique. Et pourtant, il est lié à l'implantation des centrales nucléaires. C'est aussi le problème qui a mobilisé l'opinion publique et les différents mouvements protestataires. Cette problématique nucléaire est l'objet par excellence pour une audition publique : question nouvelle qui exige un choix fondamental pour l'avenir de la société, elle concerne et passionne de larges couches de l'opinion publique et met aux prises savants et experts.

Il est surprenant de constater l'absence de plusieurs thèmes qui ont fait l'objet d'auditions au niveau national : chômage et inflation, libertés, presse, problèmes de l'agriculture, entreprises publiques, secteur automobile, chiffre d'affaires et participation. Autant de questions qui ont une dimension sociale et idéologique impliquant les valeurs fondamentales ou les choix politiques ; elles constituent des sujets controversés et mobilisateurs. C'est dire que le PE est loin d'avoir épuisé les ressources des auditions qui sont susceptibles d'intéresser de nombreux groupes et personnes, et d'attirer l'attention de l'opinion publique. Malgré cette large gamme de possibilités, la contribution d'une audition dépend entre autres du choix des participants et de son organisation.

5. *Choix et sphères de participants.*

Un premier aspect de l'organisation est le choix des participants qui prédétermine plus ou moins directement l'orientation de l'audition. Ainsi dans la sélection des experts sur des *problèmes énergétiques*, en ne faisant appel qu'à des personnes acquises à l'idée de l'expansion, on a d'emblée écarté toute véritable option pour ne parler que des moyens. Et même dans ce cadre plus étroit, on n'a abordé que certaines sources d'énergie, notamment l'énergie nucléaire sans se préoccuper des conséquences ou des difficultés politiques d'implantation de centrales nucléaires. En effet, les experts appartiennent à la même famille : sur

7 experts, 4 proviennent des organismes ou instituts nationaux, 1 du Comité pour les CE de l'UNIPÉDE et 1 de l'OPEP ; enfin, un seul expert en énergie dit indépendant (14). Quelles que soient les qualifications de ces experts, elles ne semblent pas permettre d'aborder les questions fondamentales. La relation entre les objectifs d'une audition et le choix de personnes à entendre apparaît clairement. La commission qui décide de procéder à une audition définit les objectifs au moment où elle présente sa demande d'autorisation au bureau élargi. Il échoit au président de la commission, assisté du secrétaire, le soin de faire le choix des experts. Ce choix doit être ratifié par les membres de la commission.

L'éventail est plus large dans l'exemple de la *bière* : experts universitaires, plusieurs grandes brasseries (Artois, Heineker), fédération allemande et l'association communautaire ainsi que des représentants de consommateurs sans compter ceux de la Commission (15). Au cours de l'audition sur les *multinationales*, deux sur cinq invités se sont fait représenter : Fiat et Shell ; étaient présents, en outre un directeur général de la Commission, un dirigeant de la CISL et un fonctionnaire du Kartellamt (16).

Les deux auditions sur les *migrants* offrent plusieurs traits originaux : à Rome, outre le sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, 2 de ses collaborateurs, 2 sénateurs et 4 membres du comité restreint de la Chambre italienne pour les problèmes de l'émigration, sont présents 1 membre du Conseil national, 1 de Cofindustria, 1 de chacune des trois centrales syndicales (CGIL, CISL, UIL) et 2 de l'ACLI, ainsi que quatre associations d'émigrants ; un vice-président de la Commission européenne, 6 fonctionnaires de la Commission et 1 du Conseil ; 11 membres de 6 secrétariats des groupes politiques, 4 hauts fonctionnaires du Parlement européen et 3 membres du secrétariat de la commission des affaires sociales et du travail. A Bonn, la participation est différente en fonction de la situation du pays d'accueil qu'est l'Allemagne : aux côtés des représentants de l'administration, du patronat et des syndicats, on note la présence d'associations de travailleurs étrangers (turcs, marocains), de représentants du Comité pour les travailleurs étrangers de Hesse et de l'Association des femmes allemandes mariées à des étrangers ; 2 juges membres du comité pour la réforme du droit des étran-

(14) *Rapport* cité, p. 6.

(15) *Compte rendu succinct*, audition sur la bière, 9 décembre 1970, PE 26.166.

(16) *Documents de travail*, audition sur les multinationales, Munich, 14-16 avril 1975. J.N. Rey a assisté en observateur à cette audition publique.

gers, plusieurs experts universitaires et 2 représentants de Europa-Union d'Allemagne (17).

Ces deux auditions publiques qui se déroulent sur place ont pour objectif de saisir les problèmes sur le vif et dans leur dimension nationale de groupements socio-économiques européens, patronaux et ouvriers, ainsi que la présence d'associations de travailleurs migrants. De la sorte, les petits groupes parfois marginalisés et souvent demeurés à distance des institutions européennes ont une occasion de s'exprimer, de faire valoir leurs points de vue et leurs intérêts grâce à ces auditions publiques que le Parlement européen tient sur les lieux où les problèmes se posent de manière concrète. Un fait qui reste à signaler est la participation du mouvement européen allemand (Europa-Union) à l'audition organisée à Bonn, lui ouvrant ainsi un accès officiel auprès du Parlement européen.

Il résulte de ce bref aperçu de quatre expériences que, sauf exception, les auditions du Parlement européen dépassent le cercle habituel d'organismes ou groupes communautaires que consulte la Commission en règle générale, pour s'adresser à une gamme plus large et plus variée d'experts, de personnes et de groupements nationaux voire régionaux (18). Fait remarquable, car en plus il ne s'agit pas uniquement de grands groupements socio-économiques traditionnels mais de sphères plus larges d'intéressés. Ainsi les auditions du PE peuvent donner la possibilité même aux groupes restreints de se faire entendre. Elles rapprochent de la sorte les parlementaires européens des problèmes con-

(17) *Comptes rendus succincts*, Rome et Bonn, doc. cités PE 38.752, pp. 40-41 ; PE 40.453, Annexe, pp. 2-3.

(18) En organisant l'audition sur la reconnaissance mutuelle de diplômes en médecine, la Commission a, elle aussi, cherché à se rapprocher des organisations professionnelles nationales sans toujours se contenter des avis de leurs intermédiaires communautaires. Des catégories suivantes, organismes ou de personnes y ont pris part : I. *Participants* : 1. *Des organisations professionnelles des médecins* : a) 2 représentants du Comité permanent des médecins de la CEE ; b) 65 représentants des organisations de médecine nationales des neuf pays membres ; 2. *Des universités* : a) 2 représentants du Comité des conférences nationales des Recteurs d'Universités ; b) 19 représentants des universités (Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) ; c) 9 représentants des organisations des étudiants en médecine provenant des mêmes pays ; 3. *Des hôpitaux* : a) 2 représentants du Comité hospitalier du Marché commun et 3 du Comité européen d'hospitalisation privée ; b) 8 représentants de fédérations hospitalières des six pays membres (Belgique, Allemagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas) ; 4. *Des Caisses maladies* : 6 représentants d'institut ou de fédération de 3 pays (Belgique, France, Pays-Bas) ; 5. *Des consommateurs et des syndicats* : 2 représentants du Bureau européen des Unions de consommateurs et 1 représentant de l'organisation européenne de la CMT.

II. *Observateurs officiels et des comités de liaison européens* : 1. *Observateurs officiels* : a) 21 observateurs des pays membres à l'exception du Luxembourg ; b) des institutions européennes (1 Conseil, 2 Comité économique et social) ; 2. *Comités de liaisons européennes*, 15 représentants de 8 comités (praticiens de l'art dentaire, vétérinaires, ingénieurs, architectes, groupement pharmaceutique et comité de l'industrie chimique).

crets, des associations et mouvements de citoyens. Elles contribuent à jeter à ce titre un pont entre parlementaires et citoyens européens. Or, plus la distance entre ceux-ci et ceux-là est grande du fait même de la dimension communautaire, plus il semble nécessaire de multiplier le nombre de ponts, de passerelles et de contacts de tout genre et d'accroître la mobilité des parlementaires. Les auditions du PE, et singulièrement ses auditions publiques, constituent précisément un instrument qui le rapproche des groupes et des citoyens.

6. *Travail préparatoire et organisation.*

Si le choix des participants est fondamental pour l'orientation des travaux, il en va de même de la préparation et de l'organisation en regard du bon déroulement. A la suite du choix des groupes et personnes à inviter, la commission prend contact en général avec la Commission des Communautés avant d'organiser une audition. Dans une deuxième phase, le secrétaire de la commission informe par écrit le bureau élargi des invitations envoyées et du coût présumé de l'opération. Il entre en communication avec experts et groupes invités afin de s'assurer une participation équilibrée et de haut niveau ou de fournir des explications complémentaires (19). Ensuite, le rapporteur et le secrétaire élaborent un questionnaire qui est adressé à l'avance à tous les participants. Telle a été la pratique suivie notamment lors des auditions sur l'énergie, la bière et les travailleurs migrants, donnant ainsi la possibilité aux personnes et groupes convoqués de préparer leurs dossiers et leurs interventions sur les points principaux ; grâce à cette procédure, toutes les institutions officielles communautaires ou nationales ainsi que toutes les organisations qui ont pris part à l'audition sur les travailleurs migrants à Rome, avaient transmis au bureau de la commission des réponses au questionnaire, notes et commentaires, mémorandums et documents, voire un projet de statut pour les travailleurs migrants (20). En revanche, l'audition commune sur les multinationales est une exception : elle a revêtu la forme d'une discussion générale sur la base d'un document de travail et de quelques notes ou exposés écrits (21).

Le déroulement même de l'audition peut aussi varier d'un cas à l'autre. Il va de soi qu'il dépend de la préparation préalable et notamment de la connaissance du dossier dont font preuve les parlementaires, mais aussi de la manière dont le président articule la matière et dirige les débats. Ceux-ci sont généralement précédés d'un exposé introductif présenté par le président, des déclarations des rapporteurs suivies d'inter-

(19) Entretien avec le secrétaire de la commission juridique.

(20) *Compte rendu sommaire, doc. cité, p. 39.*

(21) *Document de travail préparé par le docteur Lange, SPD.*

ventions des experts de la Communauté européenne et des experts indépendants ou universitaires ; un débat est alors ouvert par des questions des parlementaires ; puis interviennent des représentants de groupements nationaux et communautaires, avant qu'un deuxième débat plus large n'ait lieu. Cet ordre d'interventions n'est pas préétabli de façon rigide mais est fixé en fonction de la matière et de la direction des travaux. Néanmoins, un point commun est apparu à travers les variations et l'ordre changeant des interventions : au cours des auditions examinées, les présidents ont suivi l'ordre du questionnaire. Si au début d'une audition la parole a été souvent donnée en premier lieu aux représentants des administrations nationales ou européennes, ces priorités n'ont pas été toujours respectées. En outre, lors des débats, les députés interviennent plus ou moins activement selon leur compétence et leur connaissance du dossier, mais aussi en raison de leur expérience personnelle. Dans d'autres cas, tel le sujet des travailleurs migrants, les échanges ont lieu principalement entre représentants de divers secteurs et sous l'impulsion du président. Nous avons l'impression que la présence de groupes diversifiés et compétents donne lieu à des controverses vives.

Les interventions, échanges et débats sont reproduits sous une forme résumée dans un compte rendu sommaire qui, avec les notes et documents divers, est utilisé pour la rédaction du rapport et de l'exposé des motifs de la commission à l'intention du PE (22). Sur la base de ces documents, le Parlement européen formule son avis et propose des modifications à la Commission.

De toute évidence, ces travaux préparatoires et l'organisation d'une réunion posent, comme pour les auditions au niveau national, un problème de temps et de moyens disponibles. Les parlementaires européens doivent simultanément s'occuper de leurs circonscriptions, vaquer à leurs occupations au parlement national ainsi qu'exercer leurs activités au niveau européen. Comment dès lors rationaliser leur budget temps ? A la surcharge actuelle ne risquent-ils pas d'ajouter des tâches qui exigent à la fois du temps, de la volonté et des compétences ? Ces exigences sont encore plus grandes à l'endroit des présidents de commissions et des rapporteurs. Certes, le rendement et l'efficacité des auditions pour-

(22) En regard des auditions du Parlement européen qui, sauf exception, ont une durée limitée et se déroulent dans un laps de temps court, celles du Parlement britannique s'échelonnent souvent sur plusieurs mois. Dans ces conditions, le fait de sortir rapidement des comptes rendus ou résumés des principales déclarations et prises de position influe sur la dynamique du processus en provoquant des répliques de la part d'autres groupes ou personnes. La série d'auditions sur les travailleurs migrants entreprise dans plusieurs pays membres par la commission des affaires sociales et du travail pourrait produire, dans certaines limites, des effets similaires.

raient justifier cet effort dans la mesure où il en résulterait une meilleure allocation du travail et une plus forte influence au bénéfice du PE, une prise plus directe sur le réel et par là même sur le processus de décision dans la Communauté.

Ainsi qu'il se dégage de ces exemples, l'organisation des auditions suppose une infrastructure à la fois solide et compétente sur laquelle les parlementaires puissent compter. Les expériences, tant nationales qu'euro-péennes, font ressortir le rôle d'étude et d'instrument d'exécution qui incombe aux secrétariats des commissions sous l'égide des présidents et rapporteurs. Afin de remplir ces fonctions, le secrétaire a besoin d'un personnel qualifié et des moyens matériels. Cette surcharge administrative et financière qu'entraîne une audition explique l'attitude positive mais conditionnelle de la part de plusieurs secrétaires de commission et peut-être aussi la pratique restrictive du bureau élargi dans l'octroi d'autorisations. La généralisation du système des auditions implique un ensemble de mesures visant à renforcer la capacité de recherche et d'organisation du PE, ainsi qu'à offrir un soutien efficace et des moyens supplémentaires aux parlementaires.

7. Auditions à huis clos ou auditions publiques ?

Avant la première audition publique sur les travailleurs migrants d'octobre 1974, toutes les auditions du PE ont été tenues à *huis clos*. Quelles en sont les principales raisons invoquées par certains de nos interlocuteurs ? Tout d'abord un argument par référence à la coutume des commissions de travailler à huis clos : les auditions étant un prolongement de leurs activités devraient aussi suivre la même pratique ; cependant, le règlement du PE, tout en prévoyant que les réunions des commissions ne sont pas publiques, leur donne la faculté d'en décider autrement (art. 40, al. 1 et 2). Aucun obstacle juridique ne s'oppose dès lors à des auditions publiques. D'autres arguments plus pragmatiques sont aussi avancés en faveur du maintien du huis clos : difficiles à huis clos, les travaux d'une commission le seraient encore plus en séance publique où la présence des tiers ou des mass media provoquerait des distorsions, troublerait le déroulement des travaux. C'est un argument peu convaincant : si la séance est bien préparée et organisée, on se demande comment la présence des tiers qui n'ont pas le droit d'intervention pourrait influencer sur le déroulement des travaux. A moins que l'on estime que la présence des mass media n'exerce une certaine pression sur les experts en les amenant à se cantonner dans des généralités. En principe, si le choix des experts est bien fait, leur confrontation ainsi que les interventions de représentants de groupes et les questions des députés ne devraient pas leur permettre de s'abriter der-

rière les généralités. A l'encontre des huis clos qui favorisent des compromis ou des demi-mesures, le débat public incite les personnes et les groupes à prendre leurs responsabilités ouvertement et à formuler leurs positions. De la sorte, ils peuvent contribuer à clarifier une situation complexe, à mettre en évidence les intérêts différents ainsi que toute la gamme des options. L'opinion publique serait de ce fait avertie des difficultés que soulèvent les dimensions multiples d'un problème et les implications diverses des solutions possibles.

D'ailleurs comment pourrait-on éviter de nos jours les grands débats publics sur des thèmes tels que l'énergie nucléaire, la pollution, l'environnement ou la lutte contre le chômage ? Les opinions convergent sur ces thèmes. Mais que penser des sujets techniques tels que la législation sur les médecins ou sur les ingénieurs ? Certes, ces thèmes ont moins de chance de passionner le grand public. Cependant, le choix qui est fait à propos de la reconnaissance mutuelle des diplômes ne concerne pas uniquement quelques dirigeants des organisations professionnelles, mais aussi les membres et futurs membres de ces professions ainsi que les universités et écoles polytechniques qui les forment ; de plus, il a des effets indirects sur toute une série de professions semblables du fait même que la décision particulière implique l'application de certains principes généraux relatifs à la reconnaissance des diplômes. Ainsi cette décision touche, dans leurs intérêts immédiats et matériels des catégories nombreuses de citoyens. Dans ces conditions, comment expliquer le huis clos ? La technicité ne s'oppose nullement à la publicité. Par surcroît, en réexaminant la liste des auditions du PE, on est en droit de se demander laquelle d'entre elles exige le secret.

Dans d'autres cas, une question technique peut avoir une dimension sociale ou politique qui justifie pleinement le recours à des auditions publiques. A notre avis, dans une société démocratique européenne en formation, comme d'ailleurs dans les sociétés nationales, la règle devrait être l'audition publique ouverte à tous, et l'exception le huis clos (23). D'autant que dans nos sociétés où toutes sortes de mouvements mobilisent les citoyens à l'occasion des problèmes les plus divers, un des procédés de solution de conflits et de leur prévention consiste à instituer, à des échelons divers, des *dialogues ouverts*. L'audition publique répond à ce besoin ainsi qu'à une vocation générale des parlements nationaux et en particulier du PE.

(23) Le huis clos peut être pratique par exemple pour certains cas de négociations, des affaires étrangères ou de défense.

II. Evaluation et avenir des auditions publiques.

1. *Evaluation des résultats.*

L'évaluation des résultats obtenus lors des auditions du Parlement européen présente plus d'une difficulté : l'échantillon est trop restreint et l'expérience trop limitée dans le temps et quant aux matières. De plus, nous avons observé des solutions de continuité dans les expériences successives des commissions. Ainsi, on s'explique mal pourquoi la commission juridique dont les auditions semblent avoir été des succès n'a pas continué dans cette voie. A propos de l'expérience de la commission agricole qui a réalisé une audition sur le marché viti-vinicole et contribué à celle sur la bière, l'explication avancée est triple (24) : d'une part, ces auditions constitueraient une duplication des consultations réalisées par la Commission ; d'autre part, la composition même de la commission agricole refléterait assez fidèlement les différents intérêts nationaux en présence sans qu'il soit nécessaire de recourir aux auditions ; en troisième lieu, l'opinion a été exprimée selon laquelle les contacts directs et informels donneraient de meilleurs résultats. Mais cette opinion néglige la part d'arbitraire et de subjectivité incontrôlables que comporte cette démarche classique. Elle demeure dans l'ignorance d'un des objectifs que poursuivent les auditions, à savoir l'instauration d'un *dialogue public* avec un ensemble de groupes représentant des intérêts diversifiés. Quant aux deux premières raisons, elles nous paraissent tout aussi peu convaincantes : si l'on peut admettre que les 29 membres de cette commission provenant essentiellement de circonscriptions agricoles reproduisent certains intérêts nationaux, voire régionaux, quelle assurance avons-nous que cet échantillon garantit une représentation équilibrée des petits et moyens exploitants face aux grands ? En supposant même cet équilibre acquis, que penser de la défense d'autres intérêts tout aussi légitimes, tels ceux des consommateurs ? D'autres ont fait remarquer que les auditions répondent aussi à un besoin essentiel qui consiste à lutter contre les intérêts particuliers de tel ou tel député. L'exemple de l'audition sur la bière a permis d'illustrer cette affirmation : le rapporteur sur cette question était un Bavarois, qui sans défendre nécessairement certains intérêts, reflétait sans doute une certaine conception. Le but de l'audition était de clarifier la situation en

(24) D'aucuns ont estimé que les auditions sur les questions agricoles n'étaient pas très utiles, en raison de leurs résultats mitigés. La relativité de cette évaluation apparaît aisément par référence au succès devenu gênant de la commission agricole du Parlement britannique. La matière à elle seule — l'agriculture dans notre cas — n'est pas déterminante pour les succès ou l'échec d'une audition qui, ainsi qu'il ressort de cette étude, sont conditionnés par un ensemble de facteurs.

faisant appel aux producteurs et à leurs associations, aux experts de divers pays et aux représentants de consommateurs ; de faciliter la compréhension des données techniques (ingrédients, production) ainsi que de faire ressortir des implications sociales des choix en apparence techniques (additifs, colorants, santé). De la sorte, cette audition a pu contribuer à rendre plus objectif ou plus complet l'examen du problème et à éclairer les choix des députés et de la Commission.

Il reste un argument souvent utilisé, *le double emploi* : ces auditions du PE seraient une réplique de la consultation déjà effectuée par la Commission. A supposer qu'il y ait duplication, au nom de quel principe pourrait-on refuser au Parlement européen l'accès direct aux sources ? Afin de pouvoir remplir ses fonctions, le PE doit être en mesure de se doter des moyens qui lui permettent de mieux saisir la complexité d'un problème et la portée de son choix. De plus, les consultations effectuées par la Commission n'ont pas nécessairement grand chose en commun avec les auditions : les premières visent à recueillir les opinions sur un projet de la Commission, tandis que les auditions cherchent principalement à interroger groupes et personnes, à confronter leurs points de vue, à préciser les coordonnées d'un problème et à saisir les effets des choix proposés. La meilleure preuve qu'il n'y a pas de double emploi en est que la Commission elle-même a ressenti parfois le besoin d'organiser des auditions. L'eût-elle fait si elle n'en escomptait pas un apport supplémentaire ?

Ceci dit, même si parfois il a pu y avoir double emploi, les exemples plus récents montrent que le Parlement européen a pris une orientation susceptible d'éviter ce reproche. En effet, le PE n'éprouve nulle difficulté à sortir du circuit fermé des consultations de la Commission. Celles-ci mobilisent essentiellement des experts nationaux convoqués à titre individuel et des représentants d'organisations patronales et ouvrières constituées au niveau communautaire. Or, comme le montrent les auditions publiques sur les travailleurs migrants, la commission des affaires sociales et du travail a réuni à Rome et à Bonn une gamme bien plus large de représentants des intéressés. L'audition aide à mieux saisir la variété d'intérêts et d'opinions sans passer par le filtre de la Commission ou des groupements communautaires, qui coexistent dans des milieux communicants à Bruxelles (25). La souplesse de cette procédure d'audition offre la possibilité de s'adresser à des groupes nationaux voire régionaux, à des mouvements idéologiques ou de jeunesse sans se borner

(25) Voir D. SIDJANSKI et U. AYBERK, « Le bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six », *Res Publica*, Bruxelles, vol. XVI, n° 1, 1974, pp. 33-62.

aux intérêts socio-économiques, afin de mieux estimer les clivages d'opinions et d'intérêts ainsi que la distribution des forces à échelons divers au sujet d'un problème ou d'une politique. De ce fait, les auditions sont susceptibles de remplir une fonction complémentaire. L'instrument apparaît plein de promesses mais sa valeur dépend en définitive de l'usage que l'on en fait.

L'impression qui se dégage des autres expériences est la suivante : l'audition sur la sécurité d'approvisionnement en *énergie* semble être un exemple de double emploi : la position et la fonction des experts nationaux a prédéterminé en quelque sorte l'issue de cette audition qui n'a pas apporté d'informations nouvelles. En revanche, l'audition qui a pris la forme d'une visite au *Centre commun de recherches* présente quelques traits significatifs : la visite même sur place — selon une technique déjà utilisée en Grande-Bretagne et en Italie — a mis les députés en contact avec le personnel et les installations du Centre ; à leurs questions, les responsables, chercheurs et employés ont pu répondre immédiatement, accentuant ainsi le caractère dynamique de l'audition.

Les auditions de la commission des *budgets* révèlent d'autres aspects intéressants : en elle-même, la présence des présidents des Cours des comptes est un indicateur de la capacité dont dispose le PE de dialoguer, sans intermédiaire, avec des dirigeants nationaux de premier plan. C'est aussi un indice de l'intérêt que les initiatives du PE sont susceptibles d'éveiller auprès de ceux-ci. C'est un potentiel qu'il ne doit pas négliger. Quant à l'audition sur les ressources communautaires, elle semble avoir permis d'évaluer l'impact sur les systèmes de perception, c'est-à-dire de se rendre compte de la manière dont les administrations nationales perçoivent les ressources communautaires. Par le moyen de cette connaissance directe des responsables, des administrations et de leur fonctionnement, les députés ont cherché à se faire une idée plus précise des mécanismes réels ainsi qu'à renforcer la fonction de contrôle qui échoit au PE depuis qu'il a obtenu des pouvoirs accrus en matière de contrôle budgétaire.

L'audition sur les *multinationales* ne peut certes pas être placée sur le même pied que les autres auditions qui relèvent des commissions du Parlement européen. Organisée par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain, elle n'a pas pu bénéficier d'une préparation comparable. Cette expérience fait ressortir en contrepoint les difficultés que rencontrent les auditions : ainsi par exemple le document de travail n'ayant pas été remis aux participants suffisamment tôt, les séances ont pris l'allure d'une improvisation ; aucun canevas précis n'a été suivi. Les députés, à une exception près, n'ont pas fait preuve d'une bonne connaissance du dossier, ni formulé des questions précises ;

le déroulement des travaux s'en est ressenti, la plupart des échanges sont restés au niveau des généralités sans qu'il en résulte un complément d'information. Dans ce « dialogue déséquilibré », les représentants des multinationales ont cherché avant tout à faire passer leur message : les interventions des représentants de Fiat et de Shell ont constitué des plaidoiries en faveur des multinationales et une critique du document de travail. A la suite de cette audition, un seul point a été acquis : l'accord de principe sur la nécessité d'un dialogue entre gouvernements et multinationales en vue de mettre au point une sorte de code de bonne conduite (26). Au demeurant, les participants sont restés sur leurs positions. Cette expérience a rappelé, s'il en était besoin, que des problèmes aussi vastes exigent un travail préparatoire minutieux, une connaissance solide du dossier de la part des députés ainsi qu'une organisation matérielle et une direction sûres des travaux et des discussions. Si cette condition n'est pas remplie, on risque d'aller à l'encontre du résultat escompté, en offrant une tribune publique aux groupes qui sont censés être interrogés. Dans l'ensemble, les auditions publiques sont un instrument à double tranchant.

L'audition sur les *travailleurs migrants* comporte plusieurs enseignements. D'emblée la question du double emploi est écartée : parmi les groupes invités figurent outre les groupes européens un éventail très large de personnes et d'organisations de travailleurs migrants. Lors des réunions sur place à Rome comme à Bonn, les députés ont eu des contacts directs avec les intéressés et ont pu évaluer leurs positions et comportements. Ils ont cherché à préciser les coordonnées du problème et à replacer ces éléments dans le contexte socio-économique et politique ; au terme de cette série d'auditions ainsi inaugurée, il pourrait en résulter une meilleure estimation de la dimension des problèmes et de la viabilité de diverses solutions envisagées, ainsi qu'une meilleure compréhension des situations particulières ; en outre, il est probable que ces conditions contribueraient à accélérer l'adoption du statut international des migrants.

S'il est trop tôt pour apprécier la portée de ces deux auditions, on peut néanmoins signaler que ces premières auditions publiques ont visé à mettre en relief la dimension sociale des travailleurs migrants et subsidiairement à sensibiliser l'opinion publique. Elles n'ont pas réussi à passionner l'opinion générale mais leurs travaux ont été reproduits dans la presse spécialisée des syndicats et des associations de migrants. Elles ont aidé à informer les intéressés et l'opinion spécialisée, ainsi qu'à élargir l'horizon des députés et des responsables politiques. C'est

(26) Voir la note de J.N. Rey sur cette audition.

déjà une réussite si le problème n'est plus perçu exclusivement dans une optique nationale ou locale, mais dans sa dimension européenne, plus large et plus réelle. Ainsi les auditions tendent, même si elles n'y parviennent pas toujours, à reproduire une image plus fidèle du problème réel tout en aidant à mieux évaluer la situation. Leur apport ne se limite pas en principe à l'analyse des solutions techniques et de leurs implications, mais consiste à faciliter l'estimation de la viabilité et de l'opportunité des solutions envisagées. A la dimension technique, elles peuvent ajouter une dimension plus globale, c'est-à-dire politique.

Rien d'étonnant qu'au vu de ce riche potentiel, tous nos interlocuteurs, à l'exception d'un seul, se soient prononcés en faveur du développement des auditions publiques au PE (27). Leurs motifs bien que fort divers convergent vers un certain nombre d'objectifs centraux : rapprocher le PE de la réalité socio-politique et de l'opinion européenne, faciliter la compréhension des problèmes complexes et accroître l'audience, voire la légitimité du PE. Mais afin que l'instrument que constituent les auditions publiques puisse répondre si ce n'est que partiellement à cette attente, il est indispensable qu'il remplisse un minimum de conditions requises.

2. Conditions requises.

Quelles sont les principales conditions dont le respect contribue à la réussite des auditions publiques ?

a) *Gamme de matières.* Toutes les expériences des parlements nationaux et l'expérience limitée du PE conduisent vers une première conclusion : une grande variété de thèmes peut faire l'objet d'auditions publiques. En effet, les auditions publiques ont porté sur des matières de tout genre. Certes, quelques problèmes actuels et controversés, ayant une dimension politique et sociale susceptible d'éveiller l'intérêt de l'opinion aussi bien que des experts et groupes, sont en principe des sujets par excellence des auditions publiques. Les exemples abondent : centrales nucléaires, libertés et droits du citoyen, presse et moyens d'information, avortement, protection de l'environnement, travailleurs migrants. Néanmoins, des matières plus techniques à première vue ont donné lieu à des auditions publiques réussies : agriculture, automobile, entreprises publiques, inflation, chômage, impôt sur le chiffre d'affaires, participation dans l'entreprise.

(27) Sur 23 personnes interrogées, une seule a estimé que cette procédure serait inutile car elle ferait double emploi avec les consultations de la Commission ; tandis que le représentant du groupe démocrate-chrétien s'est déclaré *plutôt favorable* ; par ailleurs, il nous a été signalé que certains députés allemands seraient paradoxalement plutôt opposés au développement de la pratique des auditions publiques au Parlement européen.

Au vu de ces thèmes variés, deux constatations se dégagent : d'une part, le PE a devant lui une large gamme de thèmes pour lesquels il peut organiser des auditions publiques : politique agricole, programmes d'implantation de centrales nucléaires, programmes sectoriels (aéronautique, informatique, automobile), participation des travailleurs ; mais aussi politique régionale, union économique et monétaire, aide aux pays en voie de développement, autant de questions majeures qui nécessitent un éclairage plus complet à l'échelle européenne ; d'autre part, les expériences nationales ont apporté la preuve que pratiquement tous les problèmes avec lesquels sont confrontées les sociétés industrialisées ou post-industrialisées peuvent animer une audition publique. En effet, même les questions éminemment techniques ont souvent une dimension socio-politique qui ne laisse pas indifférents de nombreux citoyens. Ainsi la plupart des problèmes d'actualité présente ou future se prêtent à des procédures d'auditions, la portée de celles-ci dépendant d'autres facteurs qui en conditionnent la réussite : les travaux préliminaires, le choix des participants, leur qualité et leur participation effective ; la préparation et l'organisation des réunions, le déroulement de l'audition, la connaissance du dossier et l'efficacité du secrétariat ; la rapidité dans l'exploitation des résultats, leur diffusion et leur influence sur les avis du PE.

b) *Choix des participants et leur participation effective.* Les travaux préliminaires consistent à déblayer le terrain, à recueillir des éléments d'un dossier, à identifier les principaux acteurs et les zones d'interrogations. Dans toutes les expériences, ce travail systématique est à la charge du secrétariat de la commission qui peut dans certains cas bénéficier des suggestions des groupes parlementaires. Parfois, les membres de la commission complètent la liste des personnes et groupes à inviter ou proposent des experts. Sur la base de ces éléments, le président arrête la liste des participants proposés qu'il soumet aux membres pour approbation. Etant donné que la configuration des participants détermine dans une large mesure le contenu et l'issue de l'audition, leur choix et leur présence méritent une attention particulière. Il s'agit de s'assurer que les principaux *intéressés* sont effectivement représentés et que les *experts* invités reflètent la diversité des connaissances et des opinions. Dans ce sens, les différentes écoles de chercheurs, de scientifiques et d'universitaires devraient avoir l'occasion de présenter et de soutenir leurs thèses. En effet, si pour une audition sur l'énergie nucléaire, par exemple, on choisit des physiciens adeptes de l'utilisation généralisée de cette source d'énergie mais divisés quant aux procédés, on obtient nécessairement des avis autorisés qui tendent à minimiser les dangers de la radio-activité. De plus, en raison de la portée

générale de ce problème, la représentation des experts devrait être pluridisciplinaire et de niveau élevé, comprenant dans la mesure du possible aussi bien biologistes et médecins que psychologues et sociologues.

Quant aux groupes et personnes invités, deux conditions essentielles sont à respecter : la *représentativité* et la *qualité* des invités. La représentativité est prise ici dans son sens général : elle ne se réfère pas seulement aux groupes formellement reconnus tels que les principales organisations professionnelles, mais aussi aux groupements de moindre importance qui reflètent la variété des courants et des intérêts sociaux. Ainsi outre un large éventail des organisations socio-économiques classiques, significatives par leur importance et par le nombre de leurs membres, les commissions doivent veiller à ce que les défenseurs d'idées nouvelles et d'intérêts publics — mouvements et groupes de promotion, souvent minoritaires, peu structurés et pas encore admis — aient l'opportunité de présenter leur argumentation et de formuler leurs positions. Cette auscultation de larges couches d'opinions et d'intérêts est aussi la meilleure garantie contre tout double emploi, qui permet au PE de déborder le vase clos des consultations de la Commission.

En dernier lieu, il est tout aussi important que le PE obtienne la *participation effective* de ces groupes et personnes. A cet effet, une prise de contact préalable que peut établir le secrétariat de la commission est susceptible d'assurer non seulement un meilleur choix mais aussi une présence active des participants. Cette participation effective dépend par ailleurs de divers autres facteurs : l'autorité du PE auprès des groupes et des personnes qui détermine sa capacité de les mobiliser et, le cas échéant, de faire pression sur eux ; enfin, celui-ci est largement tributaire des expériences antérieures, de la leçon mais aussi du bénéfice que les participants ont pu en tirer. Or, l'apport positif des auditions est fonction, dans une grande mesure, de la préparation et de l'organisation des travaux.

c) *Préparation, organisation et déroulement des auditions.* Une des conditions de la réussite d'une audition est une bonne connaissance de la problématique du sujet abordé qui permet de dresser un questionnaire systématique et complet. Le *questionnaire* constitue en effet un instrument de base pour recueillir des informations et pour diriger la réunion. C'est dire que son élaboration est une des tâches essentielles des organisateurs : dans quasi tous les parlements, cette responsabilité incombe en premier chef au secrétaire de la commission qui a souvent la charge de mettre sur pied un catalogue des problèmes ; pour mener à bien cette tâche, le secrétariat doit pouvoir compter sur du personnel qualifié et, si nécessaire, s'entourer des avis d'experts ou

de conseillers. Au cours de cette phase déjà, le président et surtout le rapporteur peuvent apporter leur contribution. En effet, celui-ci suit l'affaire dès son début et se trouve non seulement intéressé par le sujet, mais parfois aussi expert en la matière. Par ailleurs, ce premier catalogue de problèmes peut être soumis aux membres de la commission pour être complété. Néanmoins, la permanence, la récolte des données et le travail de préparation sont assurés par le secrétariat. Dès l'abord une condition s'impose : un secrétariat disposant du personnel qualifié, du temps et des moyens financiers suffisants.

Le questionnaire doit être transmis bien à l'avance aux experts, groupes et personnes invités afin de leur donner le temps de préparer leurs réponses et, si possible, de faire parvenir à la commission des informations et d'autres questions ainsi que des avis, notes et mémorandums. Ces *communications écrites* qui précèdent l'audition en facilitent l'organisation. L'efficacité de l'audition est conditionnée à son tour par plusieurs facteurs dont : le *niveau* des participants ainsi que leur connaissance de la matière ; cette condition permet d'éviter des discussions « déséquilibrées » du fait de la compétence comparable notamment des représentants d'organisations patronales et ouvrières ; cette exigence est tout aussi valable sinon davantage, lorsqu'il s'agit de représentants d'associations de consommateurs, de groupements d'intérêt public ou de mouvements de citoyens, d'association de défense de causes diverses ou de groupes de promotion ; parfois d'ailleurs ces associations dont la « représentativité » n'est pas encore acquise recourent à des personnalités du monde de la science, de l'économie et de l'art, afin de compenser leurs faiblesses structurelles et de donner plus d'autorité à leurs opinions.

Cette condition s'impose également aux parlementaires membres de la commission et singulièrement à son président dont dépend le déroulement et l'issue de l'audition. Grâce à une connaissance sûre du dossier, le président et les membres sont en mesure d'éviter que l'audition publique ne dégénère en un instrument de propagande mis à la disposition de certains groupes. En effet, tout en suivant l'ordre préétabli, ils peuvent par leurs questions appropriées susciter des réponses qui contribuent à préciser, à compléter et à approfondir les divers aspects de la matière examinée ; ils peuvent en outre procéder à un interrogatoire contradictoire, provoquer des échanges d'opinions et d'arguments. Le déroulement de la procédure, la discussion contradictoire et ouverte reposent en définitive sur la capacité et l'habileté du président ainsi que sur l'appui que lui apportent les parlementaires et le secrétariat. En dirigeant les débats, le président a la possibilité de susciter une confrontation des informations fournies par les participants

ainsi que d'obtenir des interprétations variées des données disponibles ; c'est à lui que revient la tâche d'éclairer les diverses faces de la question et de dégager les positions des participants. Bref, le président a la lourde fonction de réaliser les principaux objectifs que l'on attribue aux auditions publiques quant à l'information, à l'éclairage du problème à l'échelle européenne ainsi qu'à une meilleure compréhension des intérêts impliqués et des positions des principales forces sociales. La portée d'une audition est fonction de l'organisation et de la conduite des travaux aussi bien que de la façon dont on utilise les résultats ainsi obtenus.

d) *Qualité de documents issus d'une audition.* La *rapidité* dans la reproduction de ces résultats et la *qualité* du document final déterminent dans une grande mesure l'influence d'une audition sur le processus de décision. Or, à ce stade une fois de plus la capacité du secrétariat agissant sous la responsabilité du président et du rapporteur, est de première importance. Sans ce soutien logistique, les responsables parlementaires pourront difficilement accomplir leur fonction. Nul doute que l'influence d'une audition est corrélée avec la capacité de décision et l'autorité du PE. Néanmoins, on a pu constater à plus d'une reprise, qu'un rapport de haute tenue qui en outre s'appuie sur les avis d'experts qualifiés et sur une connaissance solide des aspirations et des positions des intéressés, revêt en lui-même une certaine autorité que les institutions chargées de prendre une décision ne peuvent ignorer. De la sorte, les auditions publiques sont susceptibles de contribuer à accroître l'autorité du PE (28).

Toutes ces conditions qui constituent un minimum indispensable pour la réussite d'une audition publique ne laissent pas de créer des *surcharges* : surcharge pour les parlementaires et en particulier pour les présidents et rapporteurs, surcharge pour les secrétariats et l'infrastructure du PE. Quant aux parlementaires, leur choix est lié au problème de la meilleure allocation de leur travail et partant à la réussite des auditions et à l'influence que celles-ci leur permettraient d'acquérir ou d'accroître. Or, nous venons de le constater, l'impact des auditions est largement tributaire des *moyens de soutien* et d'étude qui sont mis à la disposition des parlementaires. Il est probable que dans la mesure où ces instruments sont disponibles, les parlementaires seront aussi plus enclins à attribuer davantage de leur budget temps aux conditions publiques. C'est un ensemble fortement interdépendant dont chaque pièce, et singulièrement la cheville ouvrière — président, rapporteur,

(28) Il est généralement admis que les auditions publiques organisées par le Congrès américain ont contribué à développer ses pouvoirs réels.

secrétariat — constitue un élément clé des auditions publiques. Il serait dès lors illusoire de développer cette procédure sans en même temps lui assurer les *moyens de sa réussite*. Les auditions publiques ne sont pas une panacée mais un instrument qui, s'il est manié de façon appropriée, peut donner de bons résultats en augmentant l'audience et l'apport du PE.

3. Avenir européen des auditions publiques.

Dans ces conditions, il semble nécessaire que le règlement du PE donne la faculté à toutes les commissions d'organiser des auditions. En règle générale, les auditions seraient *publiques*, la commission qui les organise pouvant prononcer le huis clos si la majorité de ses membres le jugent nécessaire. Même si l'on décide de maintenir la clause exigeant l'accord préalable du bureau élargi ou du Président du PE, à la pratique restrictive appliquée à ce jour, devrait se substituer une politique ouverte. Quelle que soit la solution adoptée, il semble qu'en soi l'obligation de présenter une demande comporte quelques avantages : elle conduit à définir les objectifs, à préciser la matière et à formuler les grandes lignes de l'audition que l'on se propose d'organiser.

Les expériences examinées montrent que les auditions des parlements ne font pas double emploi avec les consultations de l'exécutif ou avec la consultation institutionnalisée des conseils économiques et sociaux. Les auditions constituent en effet un instrument plus souple qui *s'adapte aux problèmes* tant en diversifiant les sources d'information et les catégories de participants qu'en facilitant l'analyse des intérêts multiples et l'éclairage multidimensionnel des problèmes et des solutions possibles. Par ailleurs, selon l'exemple français, il serait aisé de prévoir une *collaboration* plus organique entre parlements et conseils économiques et sociaux : le PE et ses commissions auraient la faculté d'associer plus directement rapporteurs ou représentants du Comité économique et social qui pourraient être invités à commenter en séance plénière ou en commission les avis du Comité ainsi qu'à prendre part aux auditions. Celles-ci d'ailleurs pourraient être un instrument efficace au titre de consultation pluriforme lors de l'élaboration d'une programmation générale ou des *programmes sectoriels* communautaires tels que ceux de l'aéronautique ou de l'informatique. Ces programmes s'appuieraient ainsi non seulement sur une base technique mais aussi sur un fondement démocratique plus large.

Cet apport s'annonce d'autant plus utile que fort souvent les instruments gouvernementaux classiques ne sont pas suffisants pour saisir les *problèmes nouveaux* dans leur dimension globale et temporelle. A cet effet, les auditions du PE apporteraient des vues plus diversifiées dans

une perspective à *plus long terme* que la pratique des consultations fermées de la Commission. De la sorte, les auditions parlementaires pourraient constituer un *complément* indispensable mais aussi un *contrepois* nécessaire aux processus de consultation classiques, parfois rigides et souvent limités à l'immédiat que pratique la Commission. Les auditions contribueraient à une *participation* plus diversifiée et plus large des groupes et citoyens au processus communautaire.

La généralisation des auditions publiques porte en elle de nombreuses *promesses conditionnelles* : elle conduit certes à améliorer l'infrastructure d'études et d'organisation parlementaire sans laquelle il est vain de prétendre améliorer l'efficacité du PE ; elle permet en même temps d'accroître et de mieux utiliser les compétences des parlementaires ; elle contribue à doter le PE d'un instrument qui assure une meilleure évaluation de la situation réelle en clarifiant les positions de multiples forces socio-politiques, en faisant apparaître la diversité des intérêts et des coordonnées d'un problème ainsi que des implications variées des solutions possibles ; bref, elle éclaire les options politiques et leurs conséquences immédiates et lointaines. Grâce à cet éclairage, le Parlement européen serait mieux à même d'apprécier l'opportunité politique et la portée technique et humaine des mesures envisagées.

Du même coup, le PE tire profit de ces occasions d'ouverture : il peut élargir son réseau de contacts ainsi que sa vision tout en relativisant les positions des groupes et couches diversifiés de citoyens. Ainsi, le PE est susceptible de sortir de son isolement et de *réduire la distance* qui le sépare de ceux-ci tout en augmentant sa capacité de prévision et de médiatisation. En adoptant la *publicité* des auditions, il transforme les processus de décision clos en processus ouverts et assure une plus grande *transparence* à la construction européenne. Tout en se fondant sur les expériences des parlements des pays membres, le PE peut innover et contribuer ainsi à la formation d'une démocratie européenne à la fois participante et transparente. Même si d'une manière plus modeste, l'utilisation appropriée des auditions publiques rend plus efficace l'exercice des fonctions de consultation et de contrôle, de discussion et de solution de conflits, elle mériterait d'être généralisée. L'expérience devrait être engagée sans délai. D'autant que le recours à des instruments de ce genre devrait permettre au PE d'occuper la place qui est la sienne dans le dialogue avec le Conseil et la Commission. A l'heure où les gouvernements sont décidés à procéder aux élections directes du PE et qu'ils cherchent à renforcer les pouvoirs du Conseil européen et de la Commission, il est plus que jamais indispensable de doter le PE d'instruments efficaces et permanents dont les auditions publi-

ques, qui lui permettent d'ausculter les pulsations des forces et des idées ainsi que d'aider à l'union et à la rénovation de la démocratie dans la société européenne en formation.

ANNEXE

Auditions du Parlement européen
(classées par année, par commission et selon leur forme)

Année	Nombre d'auditions	Commissions	Forme
1969	2	Juridique + Agriculture	HC
1970	2	Juridique + Affaires sociales et de la Santé (en collaboration avec agriculture)	HC
1971	1	Juridique	HC
1972	2 (dont 1) (72/73)	Budget	HC
1973	4 (dont 1) (73/74)	Budget + Politique régionale et des transports	HC
1974	2	Affaires sociales et du travail + Energie, recherche et technologie	AP HC
1975	2	Affaires sociales et du travail + Energie, recherche et technologie	AP HC
1969-1975	15 auditions	6 Commissions	13 HC 2 AP
1967	1	Commission mixte de l'association avec la Grèce	HC
1975	1	7e Réunion parlementaire PE et Congrès E-U	AP
Total de toutes les auditions 1967-1975	17 auditions	6 Commissions PE + 1 commission mixte PE 1 Réunion parlementaire PE et Congrès E-U	14 HC 3 AP

HC = Huis clos AP = Audition publique

Source : Notre **Enquête auprès des commissions du Parlement européen**, avril 1975.





The Great European Jamboree

The East, the West, the Non-Aligned and the Neutrals
at the Pan-European Meeting (CSCE).

(Helsinki-Geneva-Helsinki, November 1972-August 1975)

by Hugo WALSCHAP,

Auditeur bij het Royal College of Defense Studies (London).

★

Avec quelle prodigieuse lenteur les hommes arrivent
à quelque chose de raisonnable quelque simple qu'elle
soit.

FONTENELLE, De l'Origine des Fables, 1724

I. The long journey towards a conference on security and cooperation in Europe (CSCE).

A. GENESIS : THE COLD WAR 1946-1963.

Among the appalling ruins of World War II, the least evident in the late forties, yet the most far-reaching for Europe, were the downfall of her five-centuries old world supremacy and her radical partition into Eastern and Western blocs. Never, since the Moorish and Ottoman Empires, had the two halves of Europe been so drastically severed and held so totally incommunicado as by the Iron Curtain which, at the same time, split its greatest central nation right through the middle.

Mutual fear and distrust in the rival camps notwithstanding, the nostalgia of a "Europe for Europeans" (1) persisted and served as a leitmotiv to various suggestions of a pan-European gathering. Proposals to this end can actually be traced back to 1954 (barely five years after NATO was founded, the cold war furiously raging) when Mr. Molotov presented a plan for a European Security Conference and an "All-European

(1) Calling for a « Europe from the Atlantic to the Urals » in the mid-sixties, General de Gaulle, although expressing the same idea, was seen as intending to only evict the Americans.

Treaty", with China and the U.S.A. as observers. The USSR later agreed to American participation, provided Russia was granted... NATO membership. This offer, a curiosity in itself, was of course rejected by the West as an attempt to hold up the ratification of the London and Paris agreements of October 1954 by which Germany was to be re-armed and integrated into newly created Western European Union (WEU) and into NATO. After the Warsaw Pact, resulting from the "Conference of European States for the Preservation of Peace and Security" in Moscow (20 November 1954), was set up to check the Western defence organisations, the Soviet Union again, a year later, at the summit meeting of 1955 in Geneva, proposed through Mr. Bulganin a collective security agreement, which would "replace" both the Atlantic Alliance and the Warsaw Pact. In spite of the relentless Cold War (the Budapest Rising in 1956), several proposals for "disengagement" were still made in the late fifties. This dubious approach and unfortunate beginning were to inhibit all further attempts for a long time to come (2).

The heart of the matter between East and West in Europe was obviously the German problem, and more specifically the question of Berlin. New negotiations in 1958-59 broke down (Soviet proposal for a German peace treaty on 10 January 1959) due to opposite concepts of this issue. Whereas the West, in the name of self-determination for the German people, insisted on reunification, the East considered this question should be dealt with by the two German States themselves, the separate existence of which therefore remained essential (3). Far from subsiding, the tension in Europe remained acute, even after some frank exchanges between Kennedy and Krushchev in Vienna on 3 June 1961, so much so that almost symbolically for Europe's division, the Berlin Wall was erected two months later.

B. THE CLAIM FOR PEACEFUL COEXISTENCE.

Two major setbacks for the Soviet Union were nevertheless bound to change radically the course of the cold war. In the first place Krushchev's humiliating missile and bomber withdrawal from Cuba (28 October-30 November 1962) was universally felt as a recognition of America's so often questioned superiority and of their will to impose it. Secondly, the Russian feud with China, brewing since 1959, had burst

(2) European Cooperation Research Group : *The origins of the European Conference on Security and Cooperation*, 1973.

(3) NATO : *Brief Documentation relating to a Conference on Security and cooperation in Europe*, 1972.

into the open with the bitterness of a religious schism affecting in various degrees all members of the Communist Church. Hence no longer could the Soviet Union pose as the head of a messianic and monolithic bloc threatening or seducing the outside world. Becoming increasingly vulnerable to attacks from within her sphere of influence, she had to adjust cautiously outside (4). The Moscow Treaty on the banning of nuclear tests (5th August 1963), the proposal for a general agreement on the non-use of force in territorial disputes (31st December 1963) and another on the creation of a permanent UN Peace Force were perhaps expressions of this policy, which seemed rather compromised when Krushchev was suddenly demoted and succeeded by Brezhnev and Kosygin (15th October, 1964).

A change in the Kremlin however, apparently didn't reverse the trend any more. On the contrary, the USSR having acquired thermonuclear and intercontinental ballistic missile capacity, made of its appeal for "peaceful coexistence" an almost permanent slogan. A new invitation to a European Security Conference, launched in December 1964, at the UN General Assembly by Mr. Rapacki, the Polish Foreign Minister, although seconded shortly after by the Warsaw Pact Political Consultative Committee (5), was not well received in the West, where it was seen as an attempt to disrupt the negotiations then proceeding within NATO in view of a Multilateral Nuclear Force. The same was true as regards Gromyko's and Brezhnev's appeals (April 1966) showing renewed Soviet interest, as well as the Bucharest Declaration "on strengthening peace and security in Europe" (5th July 1966). Although the West remained suspicious of Eastern initiatives "aimed at sowing political discord" and questioning American presence in Europe, the idea of convening a Conference to discuss collective security in Europe was gaining ground as a consequence of the nuclear stalemate, the growing military parity between the Blocs and increasing attempts, such as the "hot line", to ensure a direct consultation between the rival giants.

The proposition was further explored in bilateral talks between some smaller NATO and Warsaw Pact countries. Among others, the Belgian Foreign Minister Harmel, during official visits with his Eastern colleagues, covered a lot of ground in this respect. Likewise, the "Group of Nine" and the "Group of Ten" (Austria, Belgium, Bulgaria, Denmark, Finland, Hungary, Rumania, Sweden, Yougoslavia, joined in 1967 by The Netherlands) informally met several times during 1966 to consider ways and

(4) André FONTAINE : *Histoire de la Guerre Froide*, Paris, 1967, pp. 529-530.

(5) N. YURIEV : *The Foundations of Peace and Security in Europe*, International Affairs, Moscow, October 1973.

means to promote detente in Europe. Their timid understanding seemed somehow intended both to respond to and to check the growing tacit complicity between the "Two Enemy Brothers" (Raymond Aron). However, after the invasion of Czechoslovakia in 1968, and the resulting Soviet disgrace, all attempts at reconciliation within the group could not but fail and the experiment of the Ten came to an end.

C. THE CLAIM FOR DÉTENTE.

The thaw was nonetheless in the air. Between 1966 and 1969 no less than five Warsaw Pact statements stressed the continued interest for an all-European Conference, while revealing a significant shift in emphasis and attitudes — from a "Pact-free unified Europe" to "wider cooperation". (Declaration of Bucharest, 5 July 1966 — Karlovy Vary, April 1967 — "Budapest Appeal", 17 March 1969 — Prague Declaration, 31 October 1969 — Moscow Statement, December 1970) (6). After withdrawing France from NATO, General de Gaulle had felt encouraged by his Russian hosts to state in 1966 in Moscow: "Il s'agit de mettre en œuvre successivement la détente, l'entente et la coopération dans notre Europe tout entière, afin qu'elle se donne à elle-même sa propre sécurité."

NATO itself had finally come to accept détente (rapport Harmel, December 1967), if only as a result of step by step negotiations between the two Blocs. In its reply to the Reykjavik NATO communiqué of June 1968, welcoming "mutual and balanced reduction of military forces in Central Europe", Moscow seemed to grasp the convenience of linking its proposals of a security conference in Europe to Washington's concern for limiting the arms' race. Consequently, since the Declaration of Bucharest, a diplomatic ping-pong match set off across the Iron Curtain, in which some non-committed and neutral countries like Austria, Finland and Switzerland took an active part, with various relevant proposals (7).

The Soviets felt further encouraged by President Nixon's inaugural address of January 1969, in which Washington's version of détente was outlined (no doubt by Kissinger) and its readiness for an all round negotiation (strategic armaments, Europe, Vietnam, Middle East, etc.). On 17 March 1969 the Warsaw Pact's Political Consultative Body responded with the "Budapest Appeal" for an all-European Conference on Security. After a carefully worded but favorable reaction from NATO (Washington, April 1969), the Finnish Government decided to

(6) Vladimír SOJAK : *European Milestone*, in *International Relations*, Prague, 1973, no. 3.

(7) Romulus NEAGU : *Emergence of a New Concept of Security*. *Revue roumaine d'Etudes internationales*, 1974, n°. 2.

make an offer to host a conference for that purpose, as well as the required preliminary consultations (May 1969).

A formal memorandum to this end was addressed on 24 November 1970 to the 34 governments of "all European States, those of East and West Germany and the governments of the USA and Canada". The invitation was accepted by the East at the Warsaw Pact Summit in East-Berlin (December 1970) and much later, after long debate and argument, by the West at the NATO Council in Bonn (May 1972).

D. TOWARDS THE CSCE.

No doubt, this result was largely due to a pressing urge, in Washington and Moscow alike, to come to terms. At the same moment (ten years after the Cuban missile crisis, the apogee of the cold war), Messrs. Nixon and Brezhnev met just before midnight on 26 May 1972 in St. Vladimir Hall in the Kremlin to sign the Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems. The outcome of thirty months of intensive negotiations known as the "Strategic Arms Limitations Talks" (SALT), this Soviet-American agreement was the most important turning point in Big Power politics since World War II. In fact, it was rather a beginning, not only because SALT were to continue, leading to the Vladivostok agreement in 1974 and to a permanent *tête-à-tête* between Washington and Moscow, but mainly because it opened the way to the twenty year-old Russian dream: a Pan-European Conference, which the US moreover, during Kissinger's visit to Moscow on 12th September 1972, took the additional precaution to link, by some loose parallelism, with the opening negotiations in Vienna on Mutually Balanced Force Reductions in Central Europe (MBFR).

Indeed, only as a concession to Moscow could Kissinger's indifference or contempt for a European gathering on security matters be overcome: in his view such a meeting would only obscure the real issues, hamper the relationship between the Super-powers and "clutter the stage with irrelevant demands by minor countries". The CSCE had therefore to be tightly framed within his global strategy.

In addition to the Russo-American understanding, the very idea of such an ambitious — or simply a meaningful — attempt at a general settlement in Europe required a solution of the central European problem: Germany. Since the mid-1960s, a mutual change in attitudes had already slowly developed between Bonn and Moscow. In fact, a softer Soviet policy towards West Germany had preceded, if only by a few months, the election of Herr Brandt to the Federal Chancellorship in October 1969. But only the new Ostpolitik of the Social Democratic Government leader and a *modus vivendi* with the German Democratic

Republic was to make the CSCE possible. Rather than to have its future decided by such a conference, the Federal German Republic chose to take its fate into its own hands. Willy Brandt wanted to restore German respectability and trust with the East, just as Konrad Adenauer had done with the West in the aftermath of World War II (8).

Consequently, Bonn had subscribed to the Nuclear Non-Proliferation Pact and signed the Treaties of Moscow (August 1970) and Warsaw (December 1970) agreeing to the post-war de facto frontiers and renouncing the use of force. For their part, the Four Powers had signed on 3 September 1971 the first arrangement of the long-pending and crucial Berlin agreement which still appears the most tangible achievement of détente to date (End Protocol 3 June 1972). Finally, the FRG accepted the existence of its Communist twin by normalising its relations through various arrangements — provided the GDR was willing to leave the door open to reunification and to not consider itself a foreign country in its own right, but the second State of the German nation. After the Basic Treaty between the FGR and the GDR was initialled in Bonn on 6 November 1972, all the requisites seemed at hand for an open approach to a great European Consultation.

In fact, barely two weeks later, on 22 November 1972, the first informal discussions (Multilateral Preparatory Talks) set off in Helsinki between the representatives of 35 nations, in view of what had come to be known as the CSCE. They were to pave the way to the largest diplomatic conference in the history of Europe. Its erratic and laborious gestation over nearly two decades had encompassed the whole of post-war international relations in Europe, and reflected significantly their many vicissitudes (9).

II. Purpose and themes.

Although their positions had substantially changed over the years, growing cautiously towards each other, the Eastern and Western worlds gathered for their vast "Pow-wow" in different moods and with rather different objectives.

A. SOVIET AIMS.

If Moscow's claim of a "dissolution of blocs" no longer stood, the promotion of détente in Europe would nevertheless appear as weakening

(8) Malcolm RUTHERFORD : *Mapping the Helsinki route to Détente. The Financial Times*, 28 July 1975.

(9) Michael PALMER : *The Prospects for a European Security Conference*, 1971.

the West's determination to maintain effective arrangements for its collective defence, undermining the "Transatlantic connection", encouraging the progressive withdrawal of American troops and, last but not least, debilitating the Alliance itself, by advocating a new security system. "L'objectif prochain : une sorte de protectorat sur l'Europe occidentale, un droit de regard sur l'action extérieure, sur la défense et même sur la presse des pays européens." (10).

At the same time, the Soviets were felt, through the CSCE, to be securing their European flank in their bitter feud with China, while diverting Western countries from closer political and military ties between themselves in favour of some kind of vague "All-European" understanding. Peking's repeated warnings to visiting EEC leaders in this respect intended to keep Western suspicions from flagging and to stress the pertinence of this argument.

Obviously, however, the main Soviet purpose in the absence of a Peace Treaty, was to gain multilateral recognition of present European frontiers and hence the Soviet-annexed territories, together with Western acceptance of the statu quo in Eastern and Central Europe — an implicit acknowledgement of the Soviet sphere of influence.

Finally, Moscow's interest in détente was explained as a means of reaping a rich harvest from Western co-operation (financial credits, economic ventures, technological equipment and expertise) to meet increasing needs in the East, indeed to fill the widening gap with the West (11).

In the long term, the USSR could hope to assert itself, through the CSCE and its eventual follow-up, as the major, if not first European Power, draped in a new respectability. Not surprisingly, the record of the last twenty years bears testimony to the tenacity of Soviet policy in this respect and its significance: recognition of the post-war realities and admittance of a new security system in Europe. The traditional cornerstone of Russian diplomacy became understandably Mr. Brezhnev's personal concern. Was the CSCE not to shape his political stature and his place in history? Having consistently played the card of détente against the doctrinaires "purs et durs" of the Suslow school or the "hawks" of the military establishment, this old man, of ill health, seemed in need of a happy end in Helsinki in order to perpetuate his legacy in the Communist Church — at the next conference of the European Communist Parties and the 25th Soviet Party Congress in February 1976 — as well as vis-à-vis the United States (the already postponed meeting with

(10) R. ARON : *La Foire aux Diplomates*, in *Le Figaro*, 7 July 1975.

(11) *The Trouble Brezhnev has stored up*, in *The Economist*, July 13, 1974, p. 48.

President Ford) (12). Mr. Brezhnev seemed eying Helsinki as others were longing for Lourdes.

B. THE NON-COMMITTED.

As these various assumptions of Soviet aims could not be fully ascertained, neither could they all be held to be per se hostile to others, even in the West. According to some leading circles, a pan-European encounter would, indeed, be a historic event of value, likely to outbalance the "spirit of Camp David" with a new continental understanding.

Various warnings (Austrian, Yugoslav and Maltese) were given that European interests had not to coincide with those of the Super-Powers. "L'Europe ne doit pas devenir un terrain de parcours", opined M. Jobert, whereas "closer co-operation between the Superpowers could harm the legitimate interests of other States", according to the Swedish Foreign Minister, Mr. Wickham. For others still, the CSCE could prove a welcome test of Super Powers' intentions or a means to check them and, at any rate, a forum for being heard from.

C. WESTERN VIEWS.

Although evolving over the years and giving in extensively to Western demands, the Soviet insistence on a Security Conference could not but embarrass the West in general and NATO in particular (13). When avoidance appeared no longer possible, Western policy aimed at securing the best possible guarantees, the highest price for its consent and the advertisement of its own views. Thus American and Canadian participation were abundantly advocated as was the significance of the Atlantic Community, and the relevance of the Alliance to a stable world peace and order.

In contrast to Soviet activism, the United States had understandably adopted a "low profile" during the "incubation" period. Avoiding "to shape the issue" but making sure that it was not taken for granted and did not get out of hand, Washington wanted, in short, a fair prize for its agreement. "First we sold it for the German-Soviet Treaty, then we sold it for the Berlin Agreement, and we sold it again for the opening of the MBFR", Helmut Sonnenfeld, a Kissinger aide, is reported to have "confessed" (14). As stated, Washington intended furthermore

(12) Marshall D. SHULMAN: *Towards a Western Philosophy of Coexistence: Foreign Affairs*, October 1973, p. 48.

(13) *A Look at the CSCE*, in *Nato Review*, n° 5, 1973.

(14) *Newsweek*, 11 August 1975.

to link the CSCE to the complicated MBFR, in order to get the Vienna negotiations off the ground, "but it became so esoteric that it wasn't all that easy to link", according to an American representative (15). Anyhow, eventual stalling of the military talks was not obviously due to lack of conciliation in the political ones.

The more the Soviets wanted their success, the less the West was willing to please them. Instead of being "pushed around", it intended to have its way. If the CSCE was not to be prevented, better to make use of it for one's own concern. Hence tough and weary struggles over "hot" political, legal or human issues, which left no doubt as to the Western interpretation of some inevitable ambiguities (16). On the other hand, the Alliance had to streamline some differences in its midst and to work out some common denominators on matters of dissent. But on balance, the Western purpose seemed a negative, or at least a restrictive one, were it only by minimising the impact of the CSCE on public opinion which in times of crisis was felt to be dangerously receptive to détente and easy security. Contrary to Soviet "maximalism", Western policy aimed at playing down the CSCE and its importance in the wider context of East-West relations.

Unlike the United States, the nine EEC countries soon found themselves in the front row. Their experience of mutual consultation leading to consent, their common expertise and administrative know-how, brought them into a position of leadership that gained the European Community de facto recognition by all participants, including the East.

In this sense, the arduous CSCE talks have proved for the Nine to be an unprecedented test of political harmonisation, the more interesting since it covered diplomatic "virgin" ground, a sort of "New Frontier", both in tactics and on issues (representation of the EEC Commission, spokespersonship of the Nine, EEC commercial interests, etc.) (17).

This is not to say that no differences could be noted within the Community. In fact some would even distinguish between "hard-liners" and "soft-liners" in the EEC (18). Among the former were Italy (distrust of pan-Europeanism as detrimental to Western unity, fear of her large Communist Party), the Netherlands (displaying a virulent libertarian messianism in matters of human rights) and even, to some

(15) *New York Times*, 11 June 1975.

(16) « There is no hurry to wind up the European Security Conference : the longer the West goes on demanding freer contacts, the harder it is for Brezhnev to go on saying no ». *The Economist*, July 13, 1975.

(17) Crispin TICKELL : *Enlarged Community and Security Conference, in Außenpolitik*, 1/1974.

(18) Karl E. BIRNBAUM : *Die Genfer Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa : Eine Zwischenbilanz*, in *Europa-Archiv*, 10/1974.

extent, France, perhaps disappointed in her hope to be considered as the principal European opposite number of the USSR. Among the latter were included the United Kingdom and, somewhat surprisingly, the Federal German Republic who saw in the CSCE a useful instrument for achieving multi-lateral East-West agreements for the benefit of her Ostpolitik.

III. The conference.

A. NATURE.

Whatever its merits or shortcomings, the convening of the CSCE was an achievement in itself, because it was unprecedented in nature, scope and audience. Not only was she to deal with a wide range of long-standing issues of misunderstanding, dissent and friction, as well as with matters of utmost gravity and complexity, but for the first time she assembled representatives of 33 European States (except Albania), of the United States and Canada, all concerned to create a new continental *modus vivendi*.

The CSCE, for that matter, was not a substitute for a peace conference nor a confrontation of rival military pacts, but was in fact meant to be a meeting place for independent States, among them, of course, neutral and non-aligned countries. Whatever the virtues or perils of this endeavour, its originality could hardly be denied.

B. STRUCTURE.

1. *Preparation of the CSCE*

As early as December 1969, the then British Labour Government proposed the setting up of a Standing Committee on East-West Relations (SCEWER) for the preparation of a pan-European Conference with the assistance of neutral and non-aligned countries. For its part, the Belgian Government had suggested a "salon ouvert" formula, under which the ambassadors of the interested countries would meet informally in a neutral capital to evolve an agenda by mutual consent.

Variants of this idea were presented by the Finnish and Austrian Governments, whereas the Warsaw Pact members proposed "direct participation of all interested countries" (Budapest June 1970). Later, a four-member preparatory group was suggested by Hungary, to be replaced by a three-members group or "troika" (19). In a formal memorandum

(19) L. RADOUX : *Report on behalf of the Political Affairs Committee on the CSCE*, 21 February 1975, Working Documents 1974-1975, European Parliament. Doc. 485/74, pp. 16-17.

of July 1970 however, the Finnish Government repeated its former offer to host a CSCE, proposing a series of "multiple bilateral talks" in Helsinki, to be eventually followed by "multilateral preparatory talks", both at the level of heads of mission. These discussions had to be considered absolutely non-committal, to make sure that the Conference would duly examine all proposals made and find sufficient common ground to allow a reasonable expectation of success. Once agreement was reached, heads of missions of potential participants to a Conference met in Helsinki from November 1972 to June 1973 to establish the agenda, procedure, date and venue of the Conference.

In order to avoid confusion or ambiguity, the Western Allies wanted an understanding on the broad issues or "terms of reference" for the benefit of the working groups (commissions) which later would handle the negotiations proper. After four rounds of intense discussions, the agenda was tabled into four categories or "baskets" and the following "mandates" were defined for each issue :—

- The General Principles of the relations between countries, including the renunciation of force and the political and security matters, together with "confidence-building measures" such as the prior notification of military manoeuvres and troop movements;
- The economic, technical and scientific co-operation among European States;
- The human and personal contacts, environmental questions and cultural relations;
- The "follow-up" of the Conference or the institutionalisation of the CSCE.

As to the form of the Conference, among several proposals (United States and USSR), a French plan in three stages (a formal opening ministerial round, a closed session of expert work in committees, and a third ministerial phase for adopting the conclusions) won, *mutatis mutandis*, the preference.

After eight months of endeavour, the diplomatic representatives had succeeded in drafting the "Final Recommendations of the Helsinki Consultations" which, known as the "Blue Book", were submitted to a Conference of Foreign Ministers convened at Helsinki in early July.

2. *The first stage : conference of Foreign Ministers (Helsinki, 3-7 July 1973).*

After approving the conclusions of their ambassadors, the Ministers of Foreign Affairs solemnly stated at length the views of their Govern-

ments on the main problems of peace, security and co-operation in Europe and on the specific task and further work of the Conference. Moderation and restraint, even to the extent of some monotony, seemed the order of the day (20). The cautious and sober approach of Gromyko's speech was in itself significant of the feeling that this was not a popularity contest nor a show business affair. Only Malta and Spain created some major problems by raising the question of whether to consider the points of view of neighbouring non-participating States bordering the Mediterranean. The matter was shelved in the end without much damage, but the 35 participants, whose delegates were to work out, behind closed doors, the guidelines given to them, were left with no illusions about the difficulties ahead.

On 4 July 1973, the USSR had taken the initiative of presenting to the Conference of Foreign Ministers in Helsinki the draft of a General Declaration on European Security and the principles governing relations between States in Europe. Of this project, at least the skeleton was to survive and to be retained two years later in Helsinki's Final Act of 1975. The ten Principles (Decalogue) are the same in both documents and are listed in the same order (21). Together with a French and Yugoslav draft, the Soviet text and the suggestions made by Warsaw Pact countries were to become the basis for the real round of discussions which was about to start.

3. *The second stage: the Geneva negotiations* (18 September 1973 — 15 July 1975).

According to their distribution among the four "baskets", all matters were referred to Expert Commissions.

a) The First one, on *Political Questions*, was mainly charged with the task assumed by its first sub-committee, of "considering and stating, in conformity with the purpose and principles of the United Nations, those basic principles, which each participating State is to respect and apply in its relations with all other participating States, irrespective of their political, economic or social systems, in order to ensure peace and security (...) ». This "Helsinki Recommendation 17" was indeed a crucial one and referred in fact to what was already known as the Decalogue or Ten Principles (22).

(20) Fr. CARLE : *Les Pourparlers Exploratoires d'Helsinki*. Etudes Internationales, September-December 1973.

(21) Michel TATU : *Quand les Diplomates mettent les points sur les « i »*, in *Le Monde*, 31 juillet 1975.

(22) K. LAVROV : *The European Conference: Important tasks of the Second Stage*, *International Affairs*, Moscow, May 1974, pp. 16-23.

A second sub-committee was concerned with what was called "confidence-building measures", a military corollary to the political détente. The West claimed this to be essential, such as, for instance, advance notification of manoeuvres and troop movements along national borders. The question was nevertheless viewed with reluctance by the Super Powers, the USSR in particular, but also by the United States as well as some of the smaller nations (Turkey). It turned out to be one of the hardest and latest to be settled, and then only on a "voluntary" basis.

A third sub-committee had to deal with various measures to ensure respect of the general principles of the "Decalogue". To this effect, Rumania had presented a nine-point programme, which was followed by a full draft of a *Treaty on a European System of Peaceful Solutions to Conflicts*, submitted by Switzerland. Although seconded by several nations, it was doomed to fail due to the hostility of the Super Powers.

b) In short, the *Ten Principles*, roughly outlined from the beginning of the proceedings, were to become, understandably, no small issue in Geneva. They were, listed briefly :

1. Sovereign equality and respect of rights inherent to sovereignty.
2. Renunciation of the threat or the use of force.
3. Inviolability of frontiers.
4. Territorial integrity of States.
5. Peaceful settlement of disputes.
6. Non-intervention in internal affairs.
7. Respect of human rights and fundamental freedoms, including liberty of thought, conscience, religion and conviction.
8. Equality of peoples and their right to selfdetermination.
9. Co-operation between States.
10. Execution in good faith of all obligations of international law.

Although contained in the UN Charter, these principles were presented and interpreted in various ways by the participants. Their discussion and definition resulting from the three general drafts presented by the USSR, France and Yugoslavia, led to endless debate. No less than 35 meetings were required to agree on a mere formulation of "human rights". Among countless difficulties, the main obstacle was found in the third principle which, in the view of many countries, including the West, was to be related to the second and fourth ones. For the Soviet Union, on the other hand, the frontiers had to be seen not only as inviolable, but as untouchable so as to rule out all further territorial claims. This implied the definite division of Germany and the end of all hope of re-unification,,

which made it unacceptable to Bonn. It was no less to Eire (Ulster), Spain (Gibraltar) and the EEC countries, rather reluctant to give up the possibility of a political union and hence a territorial fusion among themselves. While admitting, in the end, the principle of a peaceful change of frontiers by mutual agreement, the Socialist States were nevertheless unwilling to include this provision in principle three. Again a time-consuming compromise had to be worked out, which finally served as a major breakthrough in the overall negotiations (5 April 1975).

Likewise, the sixth and eighth principles were obviously related and sensitive topics, likely to bring to mind the 1968 invasion of Czechoslovakia and the ill-reputed "Brezhnev doctrine". Some non-aligned (Yugoslavia) and Communist countries (Rumania), along with Western participants, were adamant in seeking to outlaw and ostracise such interventions and their "justification" in the future. Consequently, all ten principles had to be understood and applied in the fullest sense, each of them having equal value and none to be opposed to another. Furthermore, commitments under the UN Charter were not to be contradicted and would always overrule "obligations" of another kind, such as "fraternal aid" in the name of "proletarian internationalism". Consequently, the new Declaration of Principles was not constitute a new Code of International Law and even less a specific European body of law, which could affect existing juridical situations like those on Germany and Berlin (23).

c) Contrary to the First and Third Commissions (human contacts, information, culture and education) the *Second*, dealing with *Economics, Science and Technology*, politically much less sensitive, did not run into major troubles and made rather fast progress. Its first committee handled commercial exchanges, the second industrial co-operation and projects of common interest, the third science and technology, the fourth environmental questions, and a fifth committee worked on co-operation in other fields. Although the Western and Eastern ways of thinking did not meet — the former aiming at greater facilities for commercial firms, the latter stressing principles of trade policy and non-discrimination — common ground for success largely subsisted. The Soviet Union, for one, disappointed in its hope of a "major benefit" from its commercial treaty with the US which was rejected by Congress, wanted compensation through the CSCE. Without the expected credits from the US, its trade with the West presented a deficit of £ 500 million for the first half of 1975, as against a surplus of £ 140 million in 1974. Hence an

(23) Götz von GROLL: *The Geneva CSCE Negotiations*, in *Aussenpolitik*, 1974/2.

increase of 80 % in German exports to the USSR, while Britain's sales had doubled and Japan's trebled.

However the negotiations were to stumble on the Eastern claim for a "most favoured nation" clause which, given the differences between the economic systems, the West insisted on balancing against an effective guarantee of mutual advantage.

d) It was, after all, in the *Third Commission* (Basket III) that the sharpest confrontation occurred between East and West, because their fundamental antagonism on these issues could not avoid reaching dramatic proportions, so as to threaten the outcome of the Conference itself. If the third and fourth sub-committees, dealing with cultural and educational exchanges and collaboration, encountered only regular difficulties, the first (human contacts) and second (information) ran into serious trouble. As a matter of fact, it was in this field that the West seemed most determined to make the Soviets pay the price for "their" Conference. In the course of time, more and greater concessions were claimed from them. Some agreements could be worked out on family meetings and reunions, marriages and the like. Other issues, such as swifter movement of persons, easier travelling, better working conditions for foreign journalists, freer movement of cultural objects and more direct contacts between persons in the cultural field remained bitterly disputed and deadlocked till the very end. On these points, however, firm and well-defined commitments were wanted by the West, as a pre-requisite of détente and the spirit of co-existence. An apparent hardening of the line in Eastern countries, even in more liberal ones like Poland, seemed to be further evidence to the West that the Soviet Union were shoring up its ideological defences. The Solzhenitsyn affair and the incidents involving several dissenters in the USSR (Sakharov, Medvedev, etc.), the Jewish emigration problem and other stories at the time made their claim the more relevant in the West and the more unpalatable to the East. This campaign, in which some countries like the Netherlands played a more crusading role than others, was felt by Moscow to have been orchestrated, in an attempt to transfer the cold war to Geneva and to harass or undermine the Socialist system from within. As a result, a mutual stiffening of attitudes ended in a common deadlock in the first and third Commissions, which was only overcome thanks to relentless efforts of eight neutral and non-aligned nations. The compromise finally adopted, while hardly dispelling mutual distrust on these issues, had left no doubt as to the vanity of any hope to force, from without, liberal, pluralistic or democratic procedures down the Soviet throat. But was such an expectation realistic or even reasonable? Was the CSCE intended

to reform the Socialist system? Was it to revive or increase tensions, instead of lessening them?

e) On the last Basket, dealt with by a mere "Coordinating Committee", the Western attitude appeared, in contrast, rather passive and even negative, if not outright obstructive. This reluctance of the West of any follow-up of the Conference, had disappointed many neutral or non-aligned nations in Europe who had come to consider the CSCE as their business and, at any rate, a forum to be valued (24). Proposals from Finland, Yugoslavia and Czechoslovakia to implement its results, found no support in the West, as they all tended in one way or another to institutionalise the CSCE, whether through a simple "committee of continuation" or a permanent organisation with overall responsibilities. To the West, such suggestions were "premature", as long as some experience had not been earned on the outcome and results of the Conference. Preference was given to a "multilateral dialogue" to be continued after the CSCE. Finally, a modest Danish proposal was adopted, with minimal provisions for an eventual meeting of high officials after two years "in order to review the situation".

In fact, Western reticence merely reflected earlier reservations about the CSCE itself and the fear of its possible implications, i.e. a controlling body which, in the name of some pan-European "vagueries", would hamper West-European integration and dilute Atlantic cohesion or even compete with UN organisations, indeed with the Security Council itself. But on this point, as on others, the traditional East-West opposition appeared to give way to a new entrenchment along which smaller, neutral or non-aligned nations, with the distant following of a few sympathisers in both camps, tended to form a distinct entity. Was it this phenomenon that President Ford wanted to welcome in his address in Helsinki as the "rebirth of Europe's historical identity"?

4. *The third phase: the Helsinki summit conference and final act* (30 July — 1 August 1975).

These various arguments, as well as the new groupings, became more vocal towards the end of the second phase in Geneva and the hectic marathon that resulted from it. Several participants and principally the Superpowers, seemed bored with or worn out by the verbal guerilla war, which was gradually taken over by "minor nations" and threatened to get out of control, upsetting the Moscow-Washington understanding. The non-aligned and neutral nations nevertheless resisted successfully

(24) Jean SCHWOEBEL : *Les Petits Pays déçus par la position de la France*, in *Le Monde*, 3 juillet 1975.

the pressure to wind-up the proceedings in one way or another. The more so since, in order to ensure the strict equality of all members and the non-representativity of the Blocs, some participants (such as France and Rumania) had claimed and readily obtained, from the beginning, the rule of unanimity at the proceeding. Little Malta, because of its tenacity, was even accused of "blackmail" by the Soviets.

It had been understood that consensus was reached only if no delegate objected in such a way as to make his opposition clear (25). For the same reasons, a system had been adopted on Rumania's insistence, by which the chairmanship constantly rotated. This rule, inspired by the fear of monopoly, could hardly favour continuity and guidance for the Conference, since the chair had to change with each sitting of the Committees and ad-hoc groups — even from a morning to an afternoon meeting! At any rate, Soviet pressure to this effect not considered, the feeling was spreading that times were ripe to conclude. Mr. Brezhnev's personal lobbying, high-level diplomacy, and timely concessions on some outstanding disputes were furthermore paving the way to a constructive outcome.

A clear record and many successful initiatives notwithstanding, the EEC group appeared at the end rather undecided or contradictory; France and Germany were even accused of "schizophrenia" and "irresponsibility" by Switzerland and Poland respectively. But on 24 June, the EEC Foreign Ministers decided at last that a Helsinki Summit meeting, which they had always taken care to leave scrupulously in the open, was "possible and desirable before the end of July".

The final gathering, in the Finnish capital, of eight Presidents, 18 Prime Ministers, six Communist Party Secretaries, and two Foreign Ministers, along with some 2.000 assistants and newsmedia people, in spite of obvious differences, was not unlike the legendary Congress of Vienna, which Mr. Wilson, in comparison, chose to describe as "a well-dressed tea-party".

This is neither the place, nor is it the purpose of this outline to examine the provisions contained in some 30.000 words and 106 pages of the Final Act signed in the Finnish capital on 1st August, 1975. Less a legal obligation than a political and "moral commitment to be ignored at our mutual peril" (Harold Wilson), it was seen as "directed against nobody" (Kekkonen), and resulting from a "delicately weighed balance of compromises" in which "all win by possibilities unthinkable in the years of the cold war" (Brezhnev). Solemn pledges and public statements by the assembled world leaders, all did have some common themes: that this

(25) Bernard von PLATE, *Die Politik der Europäischen Neutralen im Ost-West Verhältnis*, in *Europa-Archiv*, n° 22, 25 November 1975.

was a possible beginning, and not an end in a continuous process of political détente, which needed to be complemented by a corresponding reduction of tension in the military field, such as new progress in the SALT and MBFR negotiations. The nations assembled in Helsinki, who represented 80 % of the world's military expenses, were reminded by the UN Secretary General that they could simply not afford "a new period of two decades of cold war".

Whereas Mr. Brezhnev's speech went far in giving all kinds of assurances in this respect, it remained significantly evasive on matters of human rights and exchanges between East and West, claimed by most Western leaders, but equally and surprisingly welcomed by Mr. Kadar and Gierak. In contrast, the American President, who drew the longest and loudest applause, delivered the thoughtest address in that it seemed (for internal purposes?) to want the East to come to understand and even admit Western libertarian ideals. Along with most Western leaders, he furthermore stressed the importance for détente of the German and Berlin arrangements, which were, instead, studiously ignored by the East.

However, such discrepancies, to be sure, surprised nobody. Most sensed, instead, a political maturity and statesmanship which compounded a general feeling of sincerity and commitment. On balance, the conviction among officialdom in the West prevailed that the best had been made of an arduous task, not to mention several unexpected gains (26). As to the EEC, after publicly asserting its identity all through the procedures, international recognition was at least tacitly given, when Mr. Moro put his signature on the Final Act in his dual capacity of head of the Italian Government and President of the Council of Ministers of the Community.

IV. Comments.

Seldom have diplomatic events given rise to more varied appreciations, indeed to so radically opposed opinions. What the British Prime Minister had called "a new chapter in the history of Europe" was held by some critics not even to be European: « Le sommet d'Helsinki a eu lieu dans l'espace et seulement entre Soviétiques et Américains (...) Nos pays ne sont que les princes et rois allemands faisant à Erfurt la claque de Napoléon, d'Alexandre et de Talma... » (27).

(26) Gotz von GROLL: *The Geneva Final Act of the CSCE*, in *Aussenpolitik*, vol. 26, 3/75.

(27) Bertrand Fessard de FOUCAULT: *La Grande Supercherie*, in *Le Monde*, 31 July 1975.

But other observers felt that the record of more than two and a half years of intensive negotiation had shown, on the contrary, that it was very much a European affair. Had the main issue in the CSCE not been shifting from an East-West confrontation to a debate between the Super-Powers and the European nations? Had there not been, across the former Iron Curtain, a growing awareness of a common heritage and a continental solidarity? In the process, Rumania, Poland and Hungary had sometimes gone as far as to join forces with neutrals and the West. Moreover, non-committed and neutral nations, with the sympathy of several countries in both camps, had asserted their rôle in taking a firm stand on various issues and prevented the Super Powers from dominating the show. Had Malta not succeeded in holding up the Conference until the Super Powers had agreed to a satisfactory formula on reducing their forces in the Mediterranean? Were most of the Conference achievements on the principles of conduct (First Basket), human rights (Third Basket) and the follow-up of the CSCE not due to the Europeans? In fact, for that reason, the general feeling in the smaller countries, aligned or non-committed alike, seemed rather positive indeed: the CSCE had been a welcome forum and a useful instrument (28).

But whoever had played the first fiddle, the more important question remained as to whether this "Magna Carta of European Peace" (M. Gierek) did, after all, really matter. At first, public opinion did not seem to think so. "Rarely had a major diplomatic event been so thoroughly discounted in advance" (29). Mr. Maudling noted in the Commons that "Thirty five world leaders were to meet for one of the biggest international conferences ever held, but the ordinary man on a Tooting bus did not know a thing about it". Ignorance, indifference or disapproval?

This reaction would, in the opinion of some, give at least comfort to those conservatives in the West who would not stop lamenting about the "demoralising" effect of the CSCE and its "nuisance value" on the moral fiber of public opinion and on the military preparedness of NATO. If the Helsinki results, far from being overrated and luring people into a false sense of security, had earned little or no credit, it was rather, in the view of some others, because détente and the need of it was already widely taken for granted. With its official platitudes and oddities, verbal esoterics, byzantinism and ambiguities, how could this all-European jamboree represent the true spirit of détente and mutual trust, when the

(28) Wolfgang WAGNER: *Zur Geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in *Europa-Archiv*, 15^e Folge, 10 August 1975.

(29) J. KRAFT, in *International Herald Tribune*.

world in fact had come to face the real issues of mankind : its survival as a species from the threat of nuclear suicide, the selfdefeating arms-race, the poverty gap and the spectre of hunger in a time of plenty, at the end of the XX century, the problems of development in the Third World, the social and economic distorsions in the industrialised world, pollution, conservation, etc. ?

Hence the little sympathy or outright scepticism in the West, expressed by leading papers as *The Times* (30), *The New York Times*, *Le Monde* (31) and most representative newsmedia. Authoritative liberal spokesmen as George Ball, James Reston and Raymond Aron did as well, whereas the Christian-Democrat members of the Foreign Affairs Commission of the Bundestag rejected Helsinki as contrary to the interests of the German people. Harsher critics from opposite quarters held that the "futile exercise" of the CSCE had played into the hands of the Soviets who, in the end, had won easy recognition of their post-war conquests and internal oppressions. « Du coup les choses deviennent encore plus claires. Les EU déclarent inviolables des frontières qu'ils ne reconnaissent pas ! » (R. Aron).

In exchange for "deception in 30.000 words" and some "sterile eggs in Basket Three", the West was reported to have "sold out" the enslaved peoples of Eastern Europe, together with the intellectual dissenters and the Jews in the USSR. Senator Jackson, Georges Meany (the AFL-CIO boss), Mrs. Claire Booth-Luce, Mrs. Thatcher ("the Russians are aggressive, brutal and untrustworthy") and many others agreed with the *Daily Telegraph* that "public opinion is protesting against the immoral and dangerous Helsinki charade".

In almost the same words, curiously enough, they were echoed by official voices in Albania and China. But whereas *Zeri I Populit* (29 July) warned against this "dangerous and devious Soviet-American enterprise for the sole benefit of the Super Powers", the *People's Daily* (30 July) and *New China* (31 July) prudently incriminated only the imperialism of Moscow "behaving like God issuing the Ten Commandments" (the 10 Principles) and preparing to "dismantle NATO by instilling belief in an illusory détente and eroding US influence in Europe" (sic). Both Tirana and Peking however, invoking the invasion of Czechoslovakia in 1968 and the "danger of Soviet domination" of Portugal (resic), accused the West of surrendering to a new Munich-diktat and another Briand-Kellogg Pact, "void of all meaning".

(30) Nicholas CARROLL (Diplomatic Correspondent) : *Doubtful Detente, Russia should have paid more*, in *The Sunday Times*, 27 July 1975.

(31) André FONTAINE : *Les Mots et les Choses*, in *Le Monde*, 19 July 1975.

Disapproval and disbelief in the West were compounded by a somber international outlook. The economic crisis, the turmoil in Portugal, the electoral swing to the left in Italy, the Cyprus and Turkish-Greek confrontation, the diplomatic foot-dragging in the SALT II and MBFR talks, and last but not least, the doctrinal hardening in the socialist countries could hardly enhance whatever satisfaction or relief would be drawn from the "Helsinki happening" (32). "Two or three decades of peaceful coexistence as glorious as the last three, and the very concept of the West will disappear from the face of the earth" thundered the doomsprophet Solzhenitsyn, whereas Sakharov and others claimed that détente, by strengthening the ruling classes in the East, would delay the political liberalisation in their countries.

However, although many circles in the disheartened West seemed at first inclined to give in to their pessimism and gloom, more rational reactions were not long to follow.

In the first place it was recalled that nothing during the CSCE was conceded to the Soviets that they did not already hold. Mere acknowledgment was given — and no legal recognition — to a thirthy-year-old reality, the most questionable aspects of which had already, over the years, been accepted by the interested parties themselves as Germany and Poland. As for Portugal, Italy and other "trouble areas", "we cannot, after all, ask the Russians to help us check the advance of Communism", André Fontaine quoted Kissinger a confiding in a private interview. Referring to the "peoples behind the Iron Curtain", even if the current era of détente or Helsinki's Final Act may not have much impact on the daily life in Eastern Europe, remarked a commentator unsuspected of leniency towards the Soviets. "I doubt whether they are getting so worked-up about their "betrayal" as are their wellwishers in the West (...) They have long since abandoned the hope of being liberated by force of arms (...) from Soviet dominance" (33).

About Conservative hardliners in general and their "unwarranted tone of superiority" in particular, *The Times* observed that "continuing to make rude faces at the adversary may induce a moral glow among the grimacers, but it is hard to see how it does much else". Equally "dangerous" was "year after year proclaiming moral opposition to a situation the West is powerless to change".

Instead of having sold out to the East, the record would show that the West received its price for consenting to the Security Conference,

(32) *Helsinki : No News is Bad News and CSCE : Final Act - Farce or Tragedy ?* in *Soviet Analyst*, August 7 and 21, 1975.

(33) Gordon BROOK-SHEPHERD, in *The Daily Telegraph*, 3 August, 1975.

which it managed to keep up all through the process and even to raise substantially. "In the end, the Russians simply had to make more concessions than they wanted to" (34). Not only before, but during the Conference and at its conclusion, the West had secured or obtained *all it considered at the time essential* in all "baskets". Especially in the field of human rights, Soviet concessions seemed significant. To make the Russians simply agree on such an agenda already meant big progress, "because for the first time they had accepted such issues as legitimate topics for multilateral international discussion" (34).

Whatever the future may hold, some came to ponder "is there a realistic alternative to the hopes contained in Basket Three?". As to the main principles (First Basket), Mr. Brezhnev's solemn pledges, in a world forum, to non-interference (as opposed to the theory known by his name) cannot be intended as not "to mean what we mean" (Mr. Harold Wilson). In this respect, one might state « disons que pendant un certain temps, il devrait y avoir des choses qu'il sera plus difficile de faire » (35). In withholding the decision on a formal follow-up of the CSCE until 1977, the West, for its part, had furthermore ensured valuable leverage on all parties concerned.

On balance, President Giscard's views seemed largely shared that a "working relationship" with the USSR, would support those Russians who wanted the 25th Soviet Party Congress (February 1976) to celebrate a general world détente as Russia's "vested interest" instead of preparing a new cold war. The Helsinki overtures, which did not seem to have inhibited the growing capacity of Eastern countries to assert themselves, had also provided the West with new chances to enlarge their relations across the former Iron Curtain, as shown by the subsequent official visits of President Ford to Poland, Rumania and Yugoslavia (36) — whereas Moscow, far from wrecking the Atlantic or European Communities, had given them, at the CSCE, unexpected opportunities for stressing and exercising their solidarity and common views (37).

In the end, beyond the exaggerated fears and hopes of détente, beyond Helsinki itself, lie some immutable realities. "These realities lead to the conclusion that there is no viable alternative to cautious, step by step progress along the tortuous road of co-existence... (so that)... the struc-

(34) *Time*, August 4, 1975.

(35) André FONTAINE, in *Le Monde*, 29 July, 1975.

(36) Following on those of ex-Chancellor Brandt, President Giscard d'Estaing, the King of the Belgians, the Belgian Prime Minister a.o., to various countries in the East since the Spring of 1975.

(37) Otto Graf SCHERIN : *Die Solidarität der EG in der KSZE*, in *Europa-Archiv*, 15^e Folge, 10 August, 1975.

ture and security of co-operation will become progressively too costly, too difficult and too dangerous to destroy. In this sense, Helsinki is a hopeful and necessary beginning" (38).

In stating this opinion, Mr. Samuel Pisar, the well-known international lawyer with a long experience of dealings with the East, was only paraphrasing the famous aphorism of the late Clement Atlee: "the only alternative to co-existence is co-death".

V. Conclusions.

Could it be that the voice of reason is also the voice of realism? Thirty years after the capitulation of the Third Reich, Europe had finally brought itself to admit the "balance of power" which had resulted over the years and established a "code of behaviour" to which all States had subscribed and promised to conform. At the same time, the two opposing social systems, existing side by side on the sub-continent, and in no position to liquidate each other, appeared to have settled their overall relations, much as Catholics and Protestants had done in international affairs by the Treaty of Westphalia after the Thirty Years' War (39).

Although both the Vienna Congress of 1815 and the Helsinki Summit one hundred and sixty years later, were attempts to legitimize post-war balances of power in Europe, the former established a new continental order, whereas the latter consecrated an existing one, the former had a legal system of commitments supported by sanctions, the latter only a moral or political one. Whereas the West, in pointing at legal restrictions had less the provisions of Basket Three in mind than the Principles of the Decalogue and the territorial statu quo, the Soviet Union claimed higher juridical value for the latter than for the former.

Both however appeared to have benefitted from the outcome. Whereas the USSR, anxious to get its "treaty", were likely to consider the Final Act itself or at least part of it as the main advantage, the West would rather find it in the negotiations proper, or during the course of the proceedings. Similarly, the ending of the CSCE could, in the near term, diminish a source of Western leverage and possibly make life rougher for some people in the Soviet Union and for independent minded people in Eastern Europe, while giving impetus perhaps to Soviet initiatives unwelcome to the West, from Asian collective security to world disarmament.

(38) Samuel PISAR, in *The International Herald Tribune*, 31 July, 1975.

(39) Philippe DEVILLERS: *La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, in *Revue de la Défense Nationale*, Paris, Mars 1975, p. 58.

ment (40). But it should also make it harder, in the long term, for the Soviets to justify the practice of monitoring East-West contacts through purely official channels and instead reinforce some aspects of Soviet détente policy which are important to the West, such as SALT and MBFR. Finally it should strengthen Moscow in its opinion that closer ties with the West — including all their pitfalls for the Communist system of control — are a policy worth pursuing, in fact the only valid course.

If nothing sensational has come out of the Helsinki Meeting, the signatories have given at least testimony of a common decision to end their confrontation and to accept a partnership called co-operation, according to the Charter of Helsinki, in which all European countries — not just the members of rival alliances — would share.

This eventual “rebirth of Europe’s historical identity” (President Ford) would require the acceptance and promotion of whatever diversity still exists in Eastern Europe and which could be enhanced in the right circumstances, without endangering anyone’s security in East or West (41). This is the thought which justifies the belief that détente is more likely than confrontation to create conditions for democratic evolution.

For if the ideological struggle is to continue, the competition is likely to increase within the socialist camp as well as in the capitalist world. “We are ready for such competition”, Austrian Chancellor Kreisky stated in Helsinki “Democracy is in itself such a creative form of Government that, within its framework and thanks to its principles, the main social reforms of our time have been shaped in the past and will continue to be made in the future.”

What matters now is to prevent this competition from reviving the tensions between States and to fight it according to mutually agreed minimal but essential rules. As a result, each system would have to face its own contradictions, while all over Europe “from the Atlantic to the Urals”, an ever better informed public opinion would have to judge, choose and act...

In this sense, one might consider that the CSCE, rather than merely homologating the territorial status quo in Europe, as is widely asserted in the West, was in fact aiming, as Metternich, Castlereagh and Talleyrand in Vienna in 1815 : “de mettre sur pied un accord général qui garantisse la protection et la sécurité mutuelle des puissances participantes et qui restaure en Europe un système fondé sur le droit public” (42).

(40) Pierre DELISLE : *La Stratégie Soviétique en Europe après la CSCE*, in *Défense Nationale*, décembre 1975.

(41) Klaus BLECH, *Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess (Bemerkungen zu Allgemeinen Aspekten der Konferenz)*, in *EuropaArchiv*, 22^e Folge, 25 November, 1975.

(42) Henry KISSINGER, *Le Chemin de la Paix*, Paris, p. 59.

Some like to think that it could also lead to a "pan-European system of commitments" as suggested in 1971 by the Christian-Democrat leader Dr. K. Carstens, and even to an "organisation contractuelle de toute l'Europe" such as General de Gaulle outlined 15 years ago. Only the future will tell...

December 1975.

Summary : The Great European Jamboree.

Its early roots reaching as far as 1954, the great European Post War Conference (CSCE), which lasted three years from 1972 to 1975, had to overcome the vicissitudes of the Cold War and the setbacks of the diplomatic normalization between East and West afterwards, before taking its final shape. Hence the multiple changes of its characteristics and purposes over the years.

Resulting from a global rapprochement between the Super Powers and a cautious modus vivendi between the German twin States in Europe (Ostpolitik), the CSCE, although an old Russian dream, was finally seen by the other parties as a calculated risk and possibly a beneficial one.

In the end, Western scepticism and criticism of the Helsinki Final Act were less founded on the actual outcome than on traditional reluctance towards the East and more vocal because of a darkening international outlook: the deepening economic crisis, the political disarray in Southern Europe (Portugal, Italy, Greece, Turkey) and a disheartened public opinion (Watergate, Vietnam, etc.).

A more sober view might nevertheless appreciate not only the balance of modest mutual gains for all participants, but moreover the outline and hope for a « rebirth of Europe's historical identity » (President Ford) as well as the first diplomatic acceptance of the EEC-entity and last, but not least, the « inevitability of reason », as expressed in the policy of détente and the general « vested interest » in it.





Néo-socialism : The belgian case

by Steven Philip KRAMER

Department of History. University of New Mexico.

★

With the advent of the Great Depression and the resulting upsurge of fascism in Europe, culminating in the rise to power of Adolf Hitler, the socialist movement was thrown into disarray. The seeming failure of long-time party leaders to develop a viable strategy against fascism led to a significant revolt on both the left and right of the movement. Although the "new right" found proponents in several countries, it had its greatest impact in Belgium. In Belgium only were leaders committed to neo-socialism elected to high positions in a socialist party (1).

How French socialism attempted to deal with the fascist threat — through the development of the Popular Front — has been well documented. Not so the history of neo-socialism in France. Largely ignored too has been the rise of neo-socialism in the Belgian Labor Party (*Parti Ouvrier Belge* or *Belgische Werkliedenpartij*). By investigating the development of neo-socialism in Belgium, this paper may lay the groundwork for a comparative study.

The socialists and the depression.

The study of Belgian socialism in the 1930's revolves around the personalities of a very small number of people (2). This is due to the

(1) Thanks must go to Professors Val Lorwin, Jean Stengers, Pierre-Henri Laurent, Dr. Jef Rens, and Mr. Leo Friedmann for heaving read rough drafts of this manuscript, and to my mother, Esther Kramer for her careful copyreading. People whose kind help facilitated my research in Belgium are : Messrs. Robert Abs, Hermann Balthazar, August de Block, Gust de Muynck, André de Staercke, Victor Larock, Maurits Naessens, Jean Nihon ; Mlle. Lucie de Bruckère ; Mmes. Mieke Claeys-Van Haegendoren and Isabelle Blume.

(2) The only serious history of the Belgian labor movement is Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *25 jaar Belgisch Socialisme*, Antwerp, 1967, which includes a good bibliography. M.A. PIERSON, *Histoire du socialisme en Belgique*, is party propaganda. Léon DELSINNE, *Le Mouvement syndical en Belgique*, Brussels, 1936, has information

strongly *ouvriériste* quality of the Belgian movement. The POB, unlike the French socialist party, remained the party of the industrial proletariat. The party operated on the principle of collective affiliation. Any member of a socialist trade union, cooperative, or mutual insurance society was automatically a member of the party, and a system of interlocking directorates existed. This arrangement provided financial stability, but meant that the party was strongly influenced by institutions which had a stake in the capitalist system. Most party administrators were far more concerned about the day to day functioning of the party than its general policies (3).

The most influential leader of the POB was a man of bourgeois background, Emile Vandervelde, the « patron » (4). Orator, intellectual, party chairman, former president of the International, leader of the parliamentary party, Vandervelde was the POB incarnate. As an "orthodox reformist" Vandervelde believed in the peaceful triumph of socialism through democratic means. It is important to bear in mind the distinction between "reformism" and "opportunism". Reformists favor a total transformation of capitalist society but believe that it will occur through evolutionary means. Opportunists attempt to achieve tangible results but do not justify them in terms of a goal of total socialist transformation. In Belgium, the reformists constituted, in a sense, the center-left of the party. Vandervelde not only considered himself a marxist, but felt that his role was to reconcile a party that was essentially opportunist with reformism, to reconcile political necessity with doctrinal purity. Vandervelde was the Belgian counterpart of a Léon Blum or an Otto Bauer. Vandervelde's leadership was hardly questioned in the 1920's. By 1933, however Vandervelde was growing old. He was increasingly deaf. Even more serious, he lacked a clear idea of how to cope with the depression.

on the early history of the movement. What little documentary sources as exist may be consulted in the library of the Institut Vandervelde, where they have been well classified by Robert Abs, and at the Bibliothèque Royal, both in Brussels.

(3) Information on the structure of the POB may be obtained from B.S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussels, 1958, a masterful study of social and economic history which almost makes up for the absence of a history of the POB. Also, Emile VANDERVELDE, *Le Parti Ouvrier Belge 1885-1925*. Jean PUISSANT, « La Fédération Socialiste Républicaine du Borinage, 1919-1939 » in *Res Publica*, Brussels, 1968 number 4, pp. 607-679 gives an idea of the way in which one federation operated. Puissant concludes that the party structure, if not anti-democratic, tended in that direction. « The POB did not lose its electoral clientele but lost the immense possibilities of action which the Borinage working masses provided... » (p. 645).

(4) Robert ABS, *Emile Vandervelde*, Brussels, 1973. Aside from Vandervelde's numerous journalistic and theoretical publications, his *Carnets 1934-1938*, Paris, 1966, are indispensable.

At Vandervelde's side was his friend, Louis de Brouckère, the party's fundamentalist. Although he served the party in a variety of functions, De Brouckère had no interest in public office. He probably was the only important member of the POB who opposed ministerial participation on principle after 1918. De Brouckère was the schoolmaster of several generations of socialists. He had always evoked a response from the workers by preaching the old socialist gospel, but, by the thirties, his theories had lost touch with reality. In fact, De Brouckère consecrated his energies, not to the creation of a socialist society, but to defending the party from neo-socialism and appeasement of fascist imperialism.

The Great Depression destroyed the marriage of theoretical reformism and practical opportunism which had characterized the Belgian labor movement. The socialists had no solution for the crisis and they could only fight against the deflationary decree laws enacted by a series of conservative Catholic-Liberal governments. The opposition to the old party leadership in the POB was due not so much to inherent antagonism towards opportunism, but to the fact that opportunism could no longer function under conditions of economic crisis.

The limitations of Vandervelde's perspective were made clear at the Congress of May 1933. Vandervelde stated that there were no remedies for unemployment under capitalism, only palliatives. Since the government had done nothing for the workers, farmers, and middle classes, they looked to the POB. "We must tell them that there are no miracles but that the people must defend itself." But Vandervelde rejected both revolutionary methods and participation in a government in which the party did not play a pivotal role. One speaker declared that he was moved by Vandervelde's speech, but regretted that it did not have a conclusion! (5) The socialist leaders had no solution for the crisis short of socialism — but had no way of implementing socialism. Vandervelde and other old socialists had no idea that capitalism itself could be reformed, and shared Blum's fear of "intermediate forms of social organization" (6). Vandervelde's fatalism about the economic situation did not dim his optimism about the inevitable triumph of socialism, but meant that he could not lead the party. It was obvious that younger

(5) Conseil-Général du POB, *Compte rendu officiel du XXXXVI^e Congrès tenu le 18 décembre 1932 et du XXXXVII^e Congrès tenu les 27 et 28 mai 1933 à la Maison du Peuple à Bruxelles*, n.d., pp. 23-27 (Congress transcripts hereafter referred to as *Congress* + date). The comment was by Louis PIÉRARD, p. 39. For Vandervelde's reaction to this charge, cf. « En revenant du Charleroi », *Peuple*, 6/25/33.

(6) Cf. George LICHTHEIM, *Marxism in Modern France*, New York, 1966, p. 43. At the same time, Vandervelde was not likely to fear fascism as a real threat in Belgium. He was a free-mason, and personally knew the members of the « political caste » as a result of the war experience. On this point, cf. Marcel-Henri JASPAR, *Souvenirs sans retouche*, Paris, 1968, pp. 185-186.

men would try to fill the leadership vacuum. Two who attempted to do so were Paul-Henri Spaak, quintessential opportunist, and Hendrik de Man, who became the theorist of neo-socialism and later of neutralism.

It was not easy for them to fill Vandervelde's place. The reformist leadership was not, as in other continental countries, based on and organically related to the actual proletarian structure of the party. On the contrary, it was imposed upon the proletarian base, and although the majority of the workers trusted Vandervelde (at least since the end of World War I), this relationship of patriarchal trust and blind following was shaken during the depression. But the incongruity between leadership and base manifested itself more clearly when Vandervelde began to fade out. The old trust could not be transferred to new leadership, least of all, to the leadership personified by De Man and Spaak. Both were strangers to the masses of the party. Both De Man and Spaak vacillated continuously in their positions, at least in part because they experienced uneasiness within the party. De Man saw himself as a stranger in the party and felt rejected. That was an important component in the whole range of his decisions, which brought him so near the King, and made him ultimately a tool in the process of rationalizing the collaboration with the Nazis.

Spaak was leader of the Action Socialiste, the left opposition within the POB (7). The Action Socialiste, which published a weekly of that same name, included a motley crew of *trotskyisants*, *communisants*, and *gauchistes*. It had considerable influence in Brussels (just like Pivert had influence in the largely non-working class Federation of Paris), but also had some in the provinces (Walter Dauge, for example, had strong backing in the Borinage). Continually charging the government with bonapartist intentions, the Action Socialiste felt that the only guarantee against fascism was to take power by means of a general strike and insurrection. It accused the trade union leaders of selling out. The latter depicted their accusers as young university graduates willing to throw away fifty years of working class achievements by rash action and constantly called for the expulsion of the Action Socialiste. The Action Socialiste was as short on theory as its opportunist adversaries, but refused at least to share their fatalism. Though a general strike would have been suicidal, to some socialists any action seemed better than none.

(7) On the Action Socialiste, cf. *L'Action Socialiste, Hebdomadaire d'Action et de Combat*. For the reaction of the trade unions, cf. *Le Mouvement Syndical Belge*, esp. Cornelle MERTENS, « Le Mouvement syndical et les politiciens », 2/10/33. Josef BONDAS, « L'Echec de la grève de textile de Verviers », 8/20/34. The controversy over discipline in the party led to an extended debate in the special party congress of 27-28 October 1934, cf. *Congress...* pp. 68-161, or coverage in *Peuple*.

Thus, at the Congress of May 1933, about 20 % of the mandates favored a referendum on the organization of a general strike. The Action Socialiste could not be written off as a handful of hotheads.

The left opposition was correct in its critique of the unions, the unions correct in their critique of the Action Socialiste's demand for a general strike and insurrection — for which not the slightest preparation had been made. It was apparent that neither side had an answer. Unless the POB could be drawn out of its immobilism, the future of the labor movement in Belgium was grim. When Emile Vandervelde asked Hendrik de Man to return to Belgium, he was confessing his inability to deal with the situation.

The return of Hendrik de Man to Belgium was another step in the strange peregrinations of an iconoclastic Flemish intellectual (8). The young radical marxist who had collaborated with De Brouckère in a scathing critique of reformism had now become a critic of marxism; the pacifist had donned the uniform and become a *jusqu'au boutiste*. In an effort to convince the revolutionary regime to remain in the war, he had gone with Vandervelde to Russia in 1917. If his attitude towards the war had marked his breach with marxist internationalism, his encounter with the bolsheviks marked his renunciation of revolutionism :

After all, I was a *jusqu'au boutiste* because I wanted [to achieve] the revolution by means of the war. Well, here I found almost the only men who had previously shared my revolutionary faith, the radical marxists. They wanted to go towards the revolution straight away, that is to say, not by means of the war, but through the revolt of peoples against the war and its authors (9).

It would not have been difficult for a reformist to reject bolshevism without fundamentally rejecting his socialist heritage. Vandervelde did not return from Russia a new man. But it was impossible for someone who considered himself a revolutionary marxist to reject the revolution without cutting himself off from his past. De Man could not become a traditional reformist and had ceased to be a revolutionary; his work, intellectual and political, became a never-ending search to find a way out. He wandered around America; he wrote the *Psychology of Socialism*. In this book he attempted to destroy the historicist elements of marxist thought, to go "beyond marxism" through the discovery of the role of sentiment and

(8) For a thorough bibliography on De Man cf. Peter DODGE, *Beyond Marxism, The Faith and Works of Hendrik de Man*, The Hague, 1966.

(9) DE MAN, *Après coup*, Brussels, 1941, p. 123.

ideal in social change, and the affirmation of the need for a socialist party which was not restricted to the industrial proletariat. Named to the chair of Social Psychology of the University of Frankfurt in 1929, De Man observed the death of the Weimar Republic and the SPD. He thought he understood why German socialism had failed, and agreed to Vandervelde's request that he return to Belgium. De Man believed that fascism could be stopped, and working with a research team that included some of the brightest young people in the party, prepared an economic plan designed to eliminate the causes of fascism (10).

De Man's analysis of fascism took note of the discontent of the middle classes, aroused by their threatened proletarianization and directed against the proletariat. De Man stressed that socialism had become a special interest group, a seeming defender of existing institutions. Antifascism alone was not an effective way of fighting fascism; a merely negative attitude was what destroyed the SPD. The party had to orient the anticapitalism of the middle classes towards socialism. This was all the more necessary since the size of the middle classes, rather than that of the working class, was growing. De Man stressed the importance of helping the unemployed, who were on the way to becoming a fifth class, hostile to a labor movement which appeared to be defending only those with jobs. De Man felt that it was essential to find a common denominator for all these groups. The fight against employers interested only the workers; a struggle for reforms of distribution was rendered difficult because capitalism was now in a regressive stage of development. A Labor Front emphasizing structural reforms had to be created against finance capitalism. It had to strike against under-consumption and unemployment, the actual causes of the crisis. A mixed economy would have to replace the faltering capitalist economy. These changes had to be accompanied by a reform of the State.

The lynch-pin of the Plan was the nationalization of credit, "the principal means of a managed economy to develop the buying power of the masses of the population, in order to assure to all a useful and profitable job, and to increase the general welfare." Basic industries that were under monopoly control would be nationalized. A commissariat of Transportation would be created. The rest of the economy would remain in private hands, subject to the general directives of the government. Among the many specific goals of the Plan were the stabilization of profits, reduction of working hours, establishment of collective bargaining proce-

(10) For the rationale behind the Plan, cf. a series of articles by De Man in *Peuple* from October to December 1933. Also, De Man's comments to the trade unions in « Un Plan économique pour la Belgique », *Mouvement Syndical Belge*, 8/20/33; De Man's speech to the Party Congress of 1933, cf. *Congress*, December 1933, pp. 11-36.

dures, increase in foreign trade, creation of a complete system of social security. In addition, changes in the political system were called for. Parliament would be transformed into a streamlined unicameral body elected by universal male suffrage, assisted by consultative councils, whose members would be chosen by virtue of their expertise from outside Parliament. Organisms set up to direct the economy would be endowed with executive powers to assure "rapidity of action and concentration of responsibilities" (11).

The Plan seemed to have several political advantages as well as economic. First, it would enable the party to take the offensive. Second, it seemed to eliminate the issue of participation by linking participation to "the Plan, the whole Plan, nothing but the Plan". Third, it attracted a generation of young socialists like Jef Rens, Isabelle Blume, Max Buset, Maurits Naessens. Isabelle Blume explained that her generation

... saw its life ruined and destroyed by the war. Those who had already attained adulthood had their program developed, their thoughts formed. But the war seized us at a time... when we needed a path to follow. And since the war, the men and women of my generation search not only for economic equilibrium... but for moral equilibrium... (12)

Some of the young people who were De Man's most ardent supporters became disillusioned later on. Fourth, the Plan seemed to offer a solution to the acrid debate between the left and right of the party. De Man offered the grand vision of Belgium's becoming the "starting place of a vast counter-offensive against capitalism... that will show the world that it is through liberty, and only through liberty, that the order which it seeks with all its strength can be actualized" (13). De Man received the virtually complete support of the unions, as well as the praise of Spaak. But the Christmas Congress of 1933, which adopted the Plan and elected De Man vice-chairman of the party did not bring about party unity, partly because the Plan meant different things to different people. The Action Socialiste and the trade union continued their conflict, neither side really changing its position. Moreover, Vandervelde and De Man did not see eye to eye. Vandervelde stated that the Plan was not a substitute for the party platform, which he had written. Although De Man did not say so publicly, it was no secret that he intended to overhaul both the party and its doctrine.

(11) For text of the Plan, cf. DODGE, pp. 232-236.

(12) *Congress*, December 1933, p. 118.

(13) « Un Plan économique pour la Belgique », *Mouvement Syndical Belge*, 8/20/33, p. 298.

The conflict between De Man and Vandervelde was the result of a combination of personal and ideological differences aggravated by the Spanish Civil War. Much tension certainly existed between De Man and other socialists, for personal as well as political reasons. Many old socialists distrusted De Man because of his frequent changes of position. De Man made new enemies because of his tactless attack on the *cumul* and his efforts to limit how much money party mandatories could earn (14). The fact remains that what divided the socialists most was the basic question of policy. Not everyone appreciated De Man's interest in gaining the support of the middle classes, his advocacy of a strong interventionist state, or his willingness to work within the national context.

One of the differences between De Man and his opponents was evidenced in the debate over corporatism. In a series of articles in *Le Peuple*, De Man argued that corporatism was one of "certain options which we must not permit our opponents to monopolize. There are certain improperly magnetized expressions which we must, on the contrary, try to demagnetize". Through a dubious historical examination, De Man argued that corporatism had been a progressive movement, the origin of modern trade unionism, which was its logical extension rather than its antithesis. Moreover,

...the mixed controlled economy, the present objective of the worker movement, implies a mixed organization of the system of production, placed under the rubric of the autonomous organization of occupational interests, that is to say, corporatism, rather than that of centralized bureaucratic coercion, that is to say, statism.

De Man was rushing where Christian-socials feared to tread. He was emphasizing the word "corporatist" at a time when they talked about "organization of the occupations", at a time when Mussolini, Dollfuss, and Salazar had appropriated the term for their own purposes. Understandably, De Man's article provoked replies from Léon Delsinne and the venerable Louis Bertrand, to the effect that socialist corporatism existed only in De Man's head (15). Other terms that De Man attempted to demagnetize were *socialisme national* and *démocratique autoritaire* (6). Unlike Vandervelde and Blum, De Man did not feel that all that fascists did should be

(14) Cf. *Après coup* for De Man's unflattering comments on party leaders.

(15) For De Man's articles on corporatism, cf. *Peuple* July to September 1934. Delsinne's replies: 10/5/34, 10/12/34, 10/19/34, 10/26/34, Bertrand's: 8/20/34.

(16) For some comments from the right on De Man's efforts, cf. Thierry MAULNIER, *Mythes socialistes*, Paris, 1936, pp. 167-171.

rejected *a priori*. Such an attitude created suspicion among old party members.

De Man and his friends were soon to have the opportunity to try to put their ideas into action. The collapse of the Theunis government, confronted with the need to devalue and with increasing opposition from Christian trade unionists, led to a Catholic-Liberal-Socialist coalition headed by Paul Van Zeeland, a Christian-Social. The government included five socialists: Vandervelde as Minister without portfolio, Soudan as Minister of Justice, Delattre as Minister of Industry and Labor, De Man as Minister of Public Works and Reabsorption of Unemployment, and Spaak as Minister of Communications and Transport. The new government ordered an immediate devaluation. In his governmental declaration, Van Zeeland promised to bring about through new methods the economic renovation of the country.

A Congress of the POB approved participation by a large margin, but created much bad feeling. The Action Socialiste was stunned by Spaak's sudden and unexplained defection, and his evasive explanations. Spaak's statement advocating authoritarian democracy, wherein leaders would first make decisions and only then return to their constituents for a vote of confidence, excited further confusion. De Man's associates, likewise, were dumbfounded by his abandonment of the "whole Plan, nothing but the Plan". They had not been aware of his contacts with Van Zeeland. De Man may have feared that if the party waited till elections to enter a government, a vast strike movement which could sabotage the creation of a new government might take place. It has been suggested that De Man "let his civic sense get the better of his political sense", or that Van Zeeland's apparent promise to step down in favor of De Man after a year also played a part in De Man's support for immediate entry into the government (17).

The new government's policies resulted in a marked increase in production and a decline in unemployment. The number of totally unemployed workers was almost halved in the first year of the Van Zeeland ministry. The gross national product rose, profits increased notably. The renewal of confidence came at the expense of the workers. The buying power of the working class remained stationary. There was a transfer of buying power from workers who had been employed in 1935 to formerly unemployed workers who now obtained jobs. A great wave of strikes following

(17) The idea that De Man was motivated by the threat of strikes emerges from his public statements; the explanation of «civic sense» comes from an interview with Gust de Muyneck at Hoellart, Belgium, 7/13/73; Van Zeeland's promise was suggested by Jef Rens and supported by Vandervelde's *Carnets*, p. 51.

the French example of May 1936 erupted spontaneously, bringing about wage increases, paid vacations, recognition of the right of association, and the development of collective bargaining procedures. Thus, per capita worker buying power returned to pre-devaluation levels, but total employment increased (18).

There was little, however, in the way of structural reforms. The banking system was reformed, but the Control Commission remained in the hands of bankers for the most part. The Office of Economic Recovery (OREC) was no more successful in laying the groundworks for industrial planning. As one scholar argues, "The Van Zeeland government is a government of élites, of professors and technicians. It is as far removed as possible from the French Popular Front Government in its very conception of the art of governing (19). The Van Zeeland regime had a profound impact on the POB. A coalition emerged between Spaak and De Man, proponents of permanent participation, and the unions, who deemed themselves the beneficiaries thereof. The aging Vandervelde was pushed into the background, both because of his doctrinal reservations and because of his internationalist foreign policy views which were incompatible with the right's desire for a "wholly Belgian" foreign policy. The price of participation was the abandonment of international socialist solidarity. As the international situation worsened, this price became too high for many socialists.

Belgian socialists and international fascism.

In 1936, for the first time since the War, international politics played a major role in socialist congresses. When King Leopold had addressed the Belgian cabinet on 14 October 1936 and called for a policy of independence, his position was endorsed by all members present. The socialists did not interpret the speech as a return to neutrality or a renunciation of collective security. For the socialists, it seemed to guarantee that Belgium would not be entangled in alliances and secret treaties. Their attitude was based more on the experience of World War I than on contemporary conditions (20). Foreign Minister Spaak,

(18) Louis R. FRANCK, *Démocraties en crise : Roosevelt - Van Zeeland - Léon Blum*, Paris, 1937. On the strike, J. BONDAS and J. RENS, *Nouveau départ, la grève de juin 1936*, Brussels, 1936.

(19) *Ibid.*, p. 31.

(20) The two best sources on Belgian foreign policy in this period are David Owen KIEFT, *Belgium's Return to Neutrality*, Oxford, 1972 and Fernand VAN LANGENHOVE, *La Belgique en quête de la sécurité*, Brussels, 1969. One may also consult the *Documents diplomatiques belges*.

however, had already made it clear in July 1936 that he didn't support his party's policy on collective security. In a speech to the Press Association, three months before Leopold's speech to the cabinet, Spaak asserted that he intended to practice a foreign policy based on realism. In dealing with foreign countries, he would "completely forget his preferences for such or such political, economic, or social system". Since Right was difficult to determine, his policy would be based on the maintenance of peace rather than Right. The role of Belgium was to promote moderation and conciliation. But since it was clear that peace was being threatened by the fascists, Spaak's speech roused a storm of anger in the party (21). The implications of Spaak's policy became clear in the next months.

For many socialists, the Spanish Civil War was the first battle of the next war. But within many socialist parties, sympathy for the Republic was balanced by fear that the Civil War would lead to a European war. Some socialists felt that this was what the Soviet Union really wanted. In France, Léon Blum's personal inclinations were strongly in favor of aiding the Republic. But Blum was opposed not only by the Radicals but by large segments of his own party. A similar situation existed in Belgium.

With acute foresight, Louis de Brouckère wrote about the Spanish situation in *Le Peuple* of 9 August 1936. Although the Republic had arms superiority, it risked being defeated as a result of fascist intervention. But in that case, the Western democracies would be defeated with her. The Spanish War would become a general war: neutrality was impossible. Each concession would bring war closer. What would happen if the Germans organized a revolt in the Sudeten provinces of Czechoslovakia and asked for neutrality? Now is the time to save peace, De Brouckère declared, by saving the Spanish Republic (22). The problem faced by De Brouckère, Vandervelde, and Rolin was that Léon Blum had not only been forced into a position of non-intervention, but had made great efforts to defend that position publicly. Belgian socialists supporting non-intervention could claim that they were following Blum. There was certainly a contradiction between calling for "active sympathy" for the Republic in party congresses and supporting a government which espoused non-intervention, and whose socialist Foreign Minister advocated a path of "Neither Rex nor Moscow" (23). But since the party was not willing to leave the government, its foreign policy resolutions were merely platonic. It could

(21) For an account of Spaak's speech, cf. *Peuple*, 7/21/36. For the ensuing debate in the General Council, *Peuple*, 7/28/36. The issue was raised by Arthur Wauters, editor of *Le Peuple* and friend of Vandervelde.

(22) Louis de BROUCKÈRE, « Voyage en Espagne », *Peuple*, 8/9/36.

(23) Cf. *Peuple* 10/26/36 for debate over foreign policy at the Congress of 1936.

have done little in any case. The party was a minority in Belgium, and Belgium itself was too insignificant to bring about a major change in French or British foreign policy.

The deepening international crisis and the emergence of the French Popular Front naturally provoked calls for a Popular Front in Belgium. Those who advocated collective security with Russia on the international level were often brought to ask for the inclusion of the communists in a domestic anti-fascist coalition. Yet a Popular Front was hardly possible within Belgium. The Communist Party was weak, Christian-socials and Liberals refused to cooperate with the communists, and trade unionists had little desire to draw nearer to a weak, but hated rival. Vandervelde, who supported the Popular Front in France, felt that it was impossible in Belgium, since it would be condemned to perpetual opposition. Although a few socialists like Fernand Brunfaut (excluded from the party in 1939) upheld such an alliance and although the Jeunes Gardes Socialistes at one point fused with their communist counterparts, most internationalists simply supported the idea of an alliance of all democratic forces in Belgium and took a strong stand against anti-communism. A leading advocate of the Popular Front, and a strong internationalist, was the weekly *Combat*, edited by Victor Larock, who later edited *Le Peuple* during the Resistance. On the other hand, trade unionists, whose perspectives were almost exclusively domestic, supported the foreign policy of Spaak and the Van Zeeland government in exchange for the fruits of participation, and because of especial dislike for the communists. Their support kept Spaak in power as Foreign Minister. Although Spaak's "realism" may have been utopian in the long-run, the party was not strong enough to force another policy on the government (24). The main criticism that can be made of Spaak's role was that he followed with such gusto a policy which was not that of the POB. Spaak may have had the sentiments of the majority of the party against him, but he had their votes. Isabelle Blume said, "Spaak did not prevent a majority from existing, but kept it from affirming itself", but the same thing might well have happened without Spaak. In France, it was not until 1938 that Léon Blum reached the conclusion that there was no solution but collective security to the world crisis. However, his efforts at forming a coalition "from Thorez to Louis Marin" failed. Was it any more likely that the Belgian right would support collective security? And, if the party could not impose such a policy, should it remain in the government?

(24) For a discussion of this subject cf. Ivo RENS, « Spaak et la politique d'indépendance de la Belgique », *Revue d'Histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, Paris, April, 1973.

(25) Interview with Isabelle Blume Brussels, 6/11/73.

Socialisme national ?

The uneasiness and confusion within the party were heightened by two important events : Spaak's and De Man's advocacy of *socialisme national* in interviews accorded to the non-socialist newspaper *L'Indépendance Belge*, and the resignation of Emile Vandervelde from the government on 26 January 1937.

Spaak and De Man made plain their commitment to a socialist party which supported planning, working within the democratic structure by constitutional means, and which had abandoned "outdated" revolutionary dreams (26). Spaak stressed "order, authority, and responsibility", an echo of the French neo-socialists' "order, authority, nation". *Socialisme national* would take into account national realities (*le fait national*), and would create an organization of the occupations. Spaak declared that communism was "proletarian fascism" and thought it "extraordinary" that socialists should call upon communists to help defend democratic liberties. The editor of *L'Indépendance* quite rightly pointed out that Spaak was trying to "give a doctrinal base to the path on which he had embarked". In his interview, De Man qualified some of Spaak's statements, distinguishing between *socialisme national* and *nationalisme socialiste*. The socialists were out to attain the common good by "governmental socialism" rather than by remaining nostalgia-bound to the old revolutionary romanticism.

In short, De Man and Spaak wanted to accelerate the tendencies within the party towards integration into existing society. This meant a *volkspartei* rather than a party with a predominantly working-class base. It meant the use of exclusively legal tactics in practice and a theory which committed the party to working within the system. It meant the elimination of such doctrines as internationalism and class struggle, even where they existed merely in the realm of ideas. It meant that the ultimate goal of socialism was not "revolution", even a peaceful revolution. It meant not "socialism against the State" but a national socialism whose purpose it would be to institute a mixed economy together with organization of the occupations — thus socialism by the State. Within the context of this period, this also meant a purely national foreign policy, rejection of collective security, the general unwillingness to resist fascist imperialism, or even to admit its existence (27).

(26) Spaak's interview appeared 2/9/37, De Man's 2/17/37.

(27) An acerbic and pointed critique of this position appeared in 1938 under pseudonym « Austria » in *Der Kampf* and was reprinted in French as « Le Socialisme gouvernemental d'Henri de Man ». On tendencies towards integration, cf. Val LORWIN, « Working Class Politics and Economic Developments in Western Europe », *American Historical Review*, January 1958.

The resignation of Vandervelde from the government immediately preceded these interviews. The precipitating cause was differences with Van Zeeland over the Borchgrave affair, as well as friction with De Man. De Borchgrave, an employee of the Belgian embassy in Spain, had died under suspicious circumstances. The Belgian government demanded compensation; the Spanish Republic refused. The right attempted to use this issue to break diplomatic relations with Spain. Spaak envisioned going as far as recalling the Belgian chargé at the cabinet meeting of 25 January. Vandervelde objected. Spaak then criticized Vandervelde's interference with his ministry (as party chairman, the Patron felt he had the right to call any socialist minister to order) and was followed, perhaps by prearrangement, by De Man, who harshly attacked Vandervelde for allegedly inspiring attacks by the extreme left on Spaak. Vandervelde made it clear to the Prime Minister that he was ready to submit his resignation; Van Zeeland accepted it the next day.

The combination of the two interviews and the resignation (which was not explained in the socialist press) was disquieting; the conflict was papered over, not resolved. Vandervelde did not push the issue, perhaps because he believed participation essential, or was afraid of destroying party unity, or because he felt that since De Man and Spaak had the support of the trade unions, they would win in a showdown (28).

De man's bid for power.

Van Zeeland's victory over Degrelle in the special by-election of 12 April 1937 was the apogee of the Prime Minister's career. In the following months, stories began to circulate concerning certain financial improprieties involving the Prime Minister's former relationship with the National Bank. Many socialists did not want the ministry's fall, fearing that it would be exploited by the Rexists. Hendrik de Man, however, made no secret of his ambition to succeed Van Zeeland, perhaps because he felt that Van Zeeland had reneged on his promise to step down in his favor. De Man's speech at Antwerp was interpreted as the program of a putative De Man government (29). De Man's maneuvers were opposed by his ideological opponents, but when Van Zeeland resigned, there was no open opposition to a De Man candidacy. Perhaps his socialist enemies knew that his efforts would be stillborn. It was the Liberal Party, angered

(28) These events can be best understood by reading the *Carnets* and accounts of meetings of the General Council in *Peuple* of 2/11/37, 2/19/37, 2/23/37, 2/27/37.

(29) For account, cf. *Peuple*, 10/16/37.

by the Antwerp speech, that vetoed the De Man candidacy (30). The crisis following De Man's failure as *formateur* (Prime Minister designate) convinced Vandervelde that De Man wanted all combinations to fail so that he could form a bipartite cabinet with the Catholics. On 6 November 1937 Vandervelde wrote :

This past week has finally convinced me that his "new socialism", a sickly mixture of thomism, premarxism, returning to the slogans of before 1848, to the appeals for justice and good will, presents the most disturbing analogies with certain forms of fascism.

Vandervelde therefore threw his support to Spaak, as a lesser evil (31). Spaak was De Man's sometime ideological ally; he was also his political opponent. The crisis ended with a government under Liberal Paul-Emile Janson. But on the fall of Janson, Vandervelde played the Spaak card again.

De Man's failure as *formateur* was an important factor in his political evolution, as was his unhappy experience as Finance Minister in the Janson government, which was cut short because of a case of food poisoning. In the words of Jef Rens:

When he failed as minister, he came progressively to the conclusion first that it was the politicians who were not at the level of their responsibilities, and then that the Belgian parliamentary institutions were badly organized. Then gradually he came to criticize democracy itself as a political system. I think from that moment on he was a lost man.

Rens believes that there must have been a crossing point between the curve of De Man's failure as a politician and that of Hitler's conquests. This probably occurred about the time of his departure from the Janson government (32). This would explain his apparent detachment from the Spanish Civil War. According to Gust de Muynck, his brother-in-law, De Man privately opposed anyone's intervention in Spain. He expressed sympathy for neither the Republicans nor the Nationalists, believed that

(30) Camille Huysmans had already made « transparent allusions » on 19 September to « certain socialists too pressed to become Prime Minister », and had confided to Vandervelde that he had spoken unfavorably about De Man when consulted by the King : « I don't like gatecrashers » (*Carnets*, pp. 48, 55). On Liberal attitude, JASPAR, *op. cit.*, pp. 238-240.

(31) *Carnets*, p. 66. Vandervelde realized that there was nothing any Belgian government could do to help change the international situation so long as the Great Powers maintained their present positions (p. 71).

(32) Interview, 7/2/73.

the Republic had made a mess, and had erred in exiling Franco to the Canary Islands. Showing sympathy for the Republic would antagonize Germany. De Man opposed war at all costs. By the end of the Spanish Civil War, De Man expected a European war culminating in a German victory. Belgium's only hope was to stay out (33).

Spaak and Burgos.

The fall of the Janson government led to the formation of a ministry by the former Prime Minister's nephew, Paul-Henri Spaak. Although socialists were delighted that "one of their own" should finally become Prime Minister, the experience intensified conflict within the party. Spaak's formation of a government without prior consultation of the party irritated some socialists. But Spaak had made important concessions to Vandervelde concerning the Spanish question. The right had taken up a campaign to send a Belgian "commercial agent" to Franco's capital at Burgos — obviously a first step towards recognition. Spaak assured Vandervelde that "if he had sacrificed his ideology to governmental necessities, he was quite resolved not to submit to the ideologies of other parties" (34). A promise which would not be kept .

Belgium was not a party to the Munich agreement. But Munich weighed heavily in discussions on collective security and Burgos. Vandervelde, De Brouckère, and Rolin emphasized the need to take sides in the coming conflict of fascism and democracy. Rolin went so far as to exclaim that Spaak had taken the initiative in disrupting the idea of collective security, had become "an active agent of international defeatism". De Man defended Spaak's foreign policy, while attempting to torpedo Spaak's government, hoping to succeed him. De Man argued that war would solve nothing, that the democracies could not prevent three million Germans from belonging to the country they preferred, and called for a General Congress to revise treaties, redefine colonial empires, and assure a rational distribution of raw materials. The internationalists may have believed earlier that war could be averted by getting tough with Hitler. But this had not happened, due in part to the preoccupation of the US with its own affairs. After Munich, they must have felt war was inevitable (35).

(33) Interview, 7/13/73.

(34) On socialist irritation, Max BUSET, « En toute hypothèse contre le fascisme », *Peuple*, 5/21/38 ; on promise to Vandervelde *Carnets* p. 91.

(35) For positions on the international situation, cf. *Peuple*, reports to and proceedings of the Congress of October 1938. For an account of De Man's secret missions for Leopold, cf. Jules ROMAINS, *Seven Mysteries of Europe*, New York, 1940. Archival material can be found at the Centre de Recherches et d'Etudes Historiques de la Seconde Guerre Mondiale, Brussels, De Man archives, items 40-106.

The Burgos issue provoked a great crisis in the party. With almost no exceptions (other than De Man), the party supported the Spanish Republic. Belgians went to fight for the Republic, other socialists adopted Spanish orphans. The vast majority of the party also supported governmental participation, fearing a return to deflationary economic policies. If the party had to choose between defeating Franco or remaining in the government, it would probably have chosen to defeat Franco. But if it had to choose between the symbolic gesture of sending a commercial agent to Burgos or leaving the government? The party agonized, but "pragmatism" prevailed. The right used Spaak as a stalking horse for attaining its objectives. Confronting three congresses in four months, Spaak defied with impunity the majority's decision that sending a commercial agent to Franco was "an absolute moral impossibility", proceeded to do so (thereby breaking his promise) and then offered his resignation. He then had the pleasure of being urged to remain in office by some of his most vociferous opponents. Spaak and Burgos had become the right's price for participation, and Hendrik de Man was waiting in the wings. In the midst of this turmoil, Emile Vandervelde died, eliminating the one real symbol of party unity and continuity (36).

The party had sacrificed principle for participation, perhaps also for unity. But with poetic justice, it soon lost its ill-got gains. The Spaak ministry fell, over an absurd and "wholly Belgian" issue, the appointment of a Flemish doctor, who had accepted appointment as Professor in the German created Flemish University of Ghent during World War I, to the Flemish Academy of Medicine. To surrender on Burgos, only to fall over Martens !

The events of the following months were dominated by Spaak's and De Man's efforts to follow up their victory and bring about reform of party doctrine and structure, efforts which angered the more orthodox leaders and federations. De Man and Spaak wanted more coverage in the socialist press. *Le Peuple*, whose editor was Arthur Wauters, and whose foreign affairs column was written by Jexas (Josef Sachs), was a citadel of internationalism. De Man wanted a special congress to revise party doctrine, but the war aborted this plan. The De Man — Spaak offensive was paralleled by a strong spurt of anticommunism, which began well before the Nazi-Soviet pact. It was based on opposition to collective

(36) For an account of the debates of the congresses relevant here, cf. *Peuple* 11/6/38 - 11/8/38, 12/6/38, 12/9/38 (enlarged executive), 1/12/38 (executive), 1/13/39 (General Council), 1/16/39. See also relevant sections of the *Carnets* to grasp the inside maneuvering. The debates of the congresses are fascinating; positions, if not ideas, change. Spaak was able to count on the Flemish federations and the trade unions in crucial votes.

security and on trade union determination that the POB remain a party of government. The cold war within the party was reflected in the delay in filling the party chairmanship. The opposition to De Man attempted to stop him by adjourning the election until after a decision on party doctrine, but De Man and Delattre were finally elected as chairman and vice-chairman half a year after the death of the Patron (37).

The party was by then in the opposition, having done poorly in the elections of April 1939. As might have been predicted, the communists benefited from resentment over Burgos. The defeat reinforced divisions within the party, each side blaming the other (38). Although formal unity remained, two irreconcilable positions existed within the POB. The outbreak of war only exacerbated the situation.

The socialists and the war.

When World War II broke out, Belgium declared its "neutrality". But what did neutrality mean? The same conflict that had gone on between internationalists and appeasers was transformed into a debate over the meaning of neutrality.

In 1939 the party had created two reviews concerned with doctrine. The French language review, *La Revue Socialiste*, was edited by Max Buset, the Flemish, *Leiding*, by De Man. These reviews became the vehicles of the great debate raging within the party. In an article entitled "Enough Sabotage of Neutrality", written under a pseudonym, De Man complained that while the government had taken a clear position in favor of neutrality, and was supported by a vast majority of the population, various organs of the press and politicians refused to support it. Neutrality could not survive without neutralists. De Man denied that the war represented a clearcut conflict of good and evil. It was impossible to establish responsibility for the outbreak of war. To the argument that a German victory would destroy Belgian freedom, De Man replied that no state could win this war without becoming totalitarian (39).

Victor Larock argued that it was impossible for any democrat to be neutral in conscience, that it would be a "criminal aberration" to maintain

(37) De Man's candidacy was opposed by representatives of Charleroi, Liège, and Huy-Waremme. Spaak supported De Man. The vote defeating adjournment of the General Council was 55 : 32. The ensuing election was then by acclamation. For discussion, *Peuple*, 5/25/39.

(38) Recriminations took place at the General Council of April, *Peuple*, 4/18/39. For the special Congress which decided not to enter the Pierlot government. *Peuple*, 4/18/39.

(39) « Genoeg Sabotage van de Onzijdigheid ! », *Leiding*, October 1939, pp. 605-612. A French translation appears in *La Revue Socialiste*, December 1939, pp. 1-10.

an "equal balance" between those fighting for liberty and those fighting against it (40). Max Buset reproached De Man for blaming the victims of aggression without condemning the very fact of aggression (41). De Man's article was received very badly not only by the internationalists, but also by the editorial board of *Leiding*. In the course of a four hour debate, Rens asked De Man how it was possible for him to remain neutral. Rens says that De Man was unable to answer. No one on the board supported him. Underlying De Man's position was the belief that France could not hold out for more than six weeks (42). Interestingly, although De Man refused to condemn German aggression, he condemned the Russian attack on Finland (43). Some of De Man's most important supporters were breaking away from him. Rens, whose position on foreign policy was typical of the trade union leadership, wrote in March 1939 in the official monthly of the trade unions that the *coup de Prague* proved that Hitler was bent on world domination. Elsewhere, he supported Belgium's joining a military alliance with the democracies (44). Likewise, Hermann Vos said that Germany's aggression against Czechoslovakia terminated the "feeble hope of ending up with a rapprochement". The Polish question was a pretext. The choice was between a German desire for a sphere of influence in central and southeastern Europe, and the English desire for equilibrium, which permitted the survival of small states, cultural diversity, human dignity, and individual freedom. War would decide the future of human civilization. In *Leiding*, Vos also stated his uneasiness about De Man's renewed campaign for authoritarian democracy, reinforcement of the authority of the State to end the inefficiency of parliamentary democracy: "... when discontinuity in political development is praised, and when the very basis of Western freedom and individualist culture is being undermined, reform must be undertaken with the greatest caution" (45).

De Man also received a good deal of criticism from Buset for an editorial in the January 1940 issue of *Leiding* suggesting that the mobilized

(40) « La Neutralité belge et la guerre contre Hitler », *La Revue Socialiste*, October 1939, pp. 11-16.

(41) For Buset's position, « Réponse à *Leiding* », *La Revue Socialiste*, December 1939, pp. 10-17 and « Deuxième réponse à *Leiding* », *ibid.*, January 1940, pp. 16-24.

(42) Interview with Jef Rens, 7/2/73.

(43) At the Congress of December 1939. Cf. *Peuple*, 12/25/39.

(44) « L'Impérialisme hitlérien se démasque », *Mouvement Syndical Belge*, 3/20/39, p. 74; « Les Conditions de notre indépendance », *Le Journal de Charleroi*, 3/21/39.

(45) For Vos' position on foreign policy, cf. « Le Chemin vers la catastrophe, Un aperçu des principaux événements internationaux de 1919 à 1940 », *Mouvement Syndical Belge*, 9/20/39, pp. 75-81; for a good summary of De Man's *Leiding* articles, Dodge, pp. 173-187; for Vos' views on the reform of the State, « Regeering en Parlement », *Leiding*, August 1939, pp. 468-475. The citation is from p. 469.

army constituted a new class, which the socialists must win over (46). (De Man had returned to the uniform, heading the Œuvres Elisabeth, a post which put him into close contact with the King.) De Man's theory was patently ridiculous, but the editorial was indicative of De Man's state of mind. De Man had become convinced of a German victory, and events seemed to justify his opinion. In June, De Man thought the war was over. He did not believe that England would fight (47). He did not realize that America might enter the war, and that the Russians would ultimately be attacked.

De Man had become close to the King. The King now seemed to him the last hope. De Man had emphasized the importance of national unity in keeping Belgium out of the war. When Belgium was occupied, he stressed its importance in maintaining the Belgian state. In a program written for the King dated 19 June 1940, De Man offered eleven points, including fidelity to the King, replacement of Parliament by consultative institutions on a corporatist basis, abolition of political parties, protection of the race (48). In his notorious "Manifesto to the Members of the POB", De Man looked upon the German victory as an opportunity for European peace and social justice (49). There is no doubt that De Man had high hopes of playing a leading role in occupied Belgium. De Man had entered the dreamworld of collaboration. He had ceased to be a socialist; he was soon to become a fugitive from justice. In the meantime, other socialists went to London or prepared the way for the Resistance. The great debate between internationalists and appeasers, when seen in retrospect, appeared to foreshadow the choice between resistance and collaboration. In fact, however, many appeasers became resisters, and not all internationalists followed their own exhortations. Nevertheless, it was out of the Resistance, internal and external, that the post-war Belgian Socialist Party was reborn.

*
**

Neo-socialism in Belgium was not a mass movement, but the work of a small number of individuals. It emerged to fill the gap left by a

(46) « Editorial », *Leiding*, January 1940, pp. 1-3. Buset's response « Une Idéologie khaki ? », *La Revue Socialiste*, February 1940, pp. 2-13.

(47) Interview with Gust de Muynck, 7/13/73.

(48) De Man archives, Centre de Recherches et d'Etudes sur la Seconde Guerre Mondiale, Brussels, item 142. The King had already made clear his interest in « reasserting » his executive powers (Höjer, p. 299).

(49) Dodge has a complete text of the « Manifesto », pp. 196-197. For an introduction to the complex situation at the time, and De Man's role, cf. J. GÉRARD-LIBOIS and José GOTOVITCH, *L'An 40, La Belgique occupée*, Brussels, 1971. Of great interest is a report by Hermann BALTHAZAR, « Henri de Man et la révolution avortée », delivered at the De Man colloquium of June 1973 at Geneva.

reformism which had functioned in times of prosperity, but could not deal, on either a theoretical or practical level, with the problems of the Great Depression. It accelerated the trend towards integration of socialist parties into capitalist society, a trend that was already far advanced in Belgium. Neo-socialism was a reformism compatible with a new form of capitalist development, with a capitalism that had abandoned the free market and moved towards state intervention, with the capitalism of Keynes rather than that of Adam Smith. In that sense, neo-socialism was the direct precursor of that contemporary form of European socialism practiced above all in Germany, which accepts the mixed economy as a given, and claims the ability to run it more effectively than the parties of the right.

The problem was that the neo-socialism of the 1930's did not operate in a political vacuum. It did not escape from what Rosenstock-Franck calls the "psychosis of neighboring examples" (50). The leaders of neo-socialism were not men deeply rooted in the historical labor movement. De Man was a wandering intellectual; Spaak, the scion of a Liberal family, was above all an opportunist. They did not feel that they were a part of the POB as Vandervelde did. They did not identify with the working-class as De Brouckère did. Perhaps, for that reason, they were more open to the influence of fascist countries. For there, apparently, the State was intervening and intervening effectively in the economy. When neo-socialists talked of authoritarian democracy and *socialisme national*, they were consciously or unconsciously modeling their ideas on the fascist example. The fact that these men never really had the full understanding of party militants, that they experienced considerable frustration with the other parties and Parliament, disenchanted them with the democratic system itself. Spaak was lucky enough to end up on the winning side, and lived to become "Mr. Europe". De Man, more consequent in his behavior, became the victim of the dialectic between his theories and his personal failure as a politician. It was because of his personal frustration, and because the dictatorial powers seemed so much more effective, that De Man concluded that the revolution was really on the right. He paid the price for his error.

Summary

The inability of reformist socialism to cope with the rise of fascism and the Great Depression led to a significant challenge by neo-socialists.

(50) ROSENSTOCK-FRANCK, *op. cit.*, p. 62.

In Belgium, this challenge was led by De Man and Spaak. In 1933, the POB accepted De Man's Plan as its program of action; in 1935 it entered into the Van Zeeland government. Although in many ways, the neos showed greater understanding of the nature of advanced capitalist society than the orthodox reformists, they displayed an alarming tendency to try to preempt fascism by emulating certain fascist positions. De Man and Spaak broke with socialist internationalism and collective security. De Man became convinced of the bankruptcy of democratic institutions and of the democratic states. This attitude ultimately led him from neutralism to collaboration, in the belief that fascism was indeed the wave of the future.



Corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België

door Frans VERRIEST,

Doctor in Sociale Wetenschappen.

★

Het corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België kan eigenlijk herleid worden tot het verzet van Joris Helleputte hiertegen. Voor deze zienswijze kunnen een aantal redenen worden aangehaald.

In de « *Belgische Volksbond* » was Helleputte de enige belangrijke persoonlijkheid die zich tegen de evenredige vertegenwoordiging verzette en die in dit verzet zo ver ging dat hij mede hierom ontslag nam uit de functie die hij er bekleedde, nl. deze van voorzitter.

Tijdens de desbetreffende debatten in de Kamer was Helleputte de enige die uit corporatieve overwegingen systematisch de evenredige vertegenwoordiging bekampte.

Helleputte was ook de enige die uit corporatieve overwegingen een wetsvoorstel (4 juli 1899) indiende tot invoering van het uninominaal stelsel. Dit indienen gebeurde samen met Woeste, bij wie geen corporatief opzet voorzat maar alleen de bekommernis om het parlementair overwicht van de katholieke partij te handhaven.

Bij zijn ijveren voor het uninominaal stelsel kreeg Helleputte de steun van Charles Périn, stichter van de ultramontaanse vereniging « *Confrérie de Saint-Michel* ». De « *Confrérie* » was de verzamelplaats van de katholieke corporatief-gerichten.

Op zijn schoonbroer Franz Schollaert, ondervoorzitter van de « *Boerenbond* » en rechter van de « *Gilde van Ambachten en Neringen* » van Leuven, met wie Helleputte halfweg 1894 het dagblad « *L'Union* » stichtte om de evenredige vertegenwoordiging te bestrijden, kon hij vanaf 25 mei 1895 niet meer rekenen. Schollaert werd toen minister van Binnenlandse Zaken. De corporatist Schollaert zou zelfs zijn handtekening plaatsen onder het

regeringsontwerp van 19 april 1899 tot invoering van de evenredige vertegenwoordiging in grote kiesarrondissementen.

Wat was de kracht van het corporatisme als beweging op het ogenblik dat Joris Helleputte verzet bood tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging ?

In 1894 was het politiek corporatisme op de terugweg. N.a.v. de grondwetsherziening had de belangenvertegenwoordiging schipbreuk geleden t.v.v. het algemeen meervoudig stemrecht.

In 1899 was ook het sociaal-economisch corporatisme aan het afbrokkelen. Het had een zware klap gekregen door de wet van 31 maart 1898 inzake de beroepsverenigingen, die de erkende beroepsverenigingen niet toeliet als dusdanig volwaardige handelsverrichtingen te stellen. Na 1895 werd onder impuls van Arthur Verhaegen, voorzitter van de « *Belgische Volksbond* », de gemengde formule geleidelijk aan vervangen door het arbeidersyndicalisme.

I. De strijd voor de evenredige vertegenwoordiging vóór 1895.

1. Een wetsvoorstel, een wetsontwerp en opnieuw een wetsvoorstel.

Vanaf 1880 waren er stemmen opgegaan om het meerderheidsstelsel te vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het was de bedoeling om door middel van deze hervorming te komen tot een matiging van de verkiezingsstrijd. Geleidelijk aan werden meer katholieken en liberalen voor de evenredige vertegenwoordiging gewonnen. Sedert 1881 gaven de voorstanders van de evenredige vertegenwoordiging een maandblad uit : « *La Représentation proportionnelle* » (1).

Op 17 januari 1888 dienden vijf volksvertegenwoordigers, katholieken en liberalen, het wetsvoorstel De Smedt in. Dit wetsvoorstel beoogde de invoering van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging voor de wetgevende, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen (2).

Victor Begerem bracht in de Kamerzitting van 6 mei 1891 verslag uit namens de middenafdeling. Het wetsvoorstel was in vier afdelingen verworpen en slechts in twee goedgekeurd. Bij een samentelling van de uitgebrachte stemmen in iedere afdeling bleek dat 25 volksvertegenwoordigers zich hadden uitgesproken voor het wetsvoorstel en dat 24 volksvertegenwoordigers er zich hadden tegen uitgesproken, bij vijf onthoudingen. De middenafdeling stelde aan de Kamer voor de evenredige

(1) *Doc. Parl. 1890-1891. Ch.*, blz. 163.

(2) *Ann. Parl. 1887-1888. Ch.*, blz. 426.

vertegenwoordiging bij wijze van proef toe te passen op de verkiezingen voor de provincieraden (3).

Mede door de energie die werd besteed aan de herziening van o.m. de artikelen 47 en 48 van de grondwet werd er in geen van beide Kamers gestemd over het wetsvoorstel De Smedt noch over het voorstel van de middenafdeling. Bij toepassing van de wet van 1 juli 1893 (4) en ten gevolge van de ontbinding van de Kamers in 1892 verviel het wetsvoorstel De Smedt.

Op 6 maart 1894 diende August Beernaert, eerste-minister en minister van financiën, een wetsontwerp in tot invoering van de evenredige vertegenwoordiging bij de verkiezingen (5).

Voornameijk onder invloed van Charles Woeste werd het wetsontwerp Beernaert op 16 maart 1894 in de afdelingen van de Kamer verworpen met 75 tegen 49 stemmen. De volgende dag bood Beernaert aan de koning het ontslag aan van zijn regering. Gezien de noodzaak de Kamers nog in 1894 te ontbinden ten gevolge van de wijzigingen aan de grondwet (vnl. art. 47 en 53) die het vorige jaar waren doorgevoerd, was Beernaert van mening dat de nodige tijd ontbrak om een nieuw wetsontwerp in één van beide Kamers goedgekeurd te krijgen (6).

Jules de Burlet vormde een nieuwe katholieke regering die op 26 maart het vertrouwen kreeg van de Kamers. Hij trok het wetsontwerp Beernaert in. Met het oog op de wetgevende en provincieraadsverkiezingen van oktober diende hij een nieuw wetsontwerp in ter harmonisering van de titels 4 tot 10 van het Kieswetboek met de titels 1 tot 3, die bij de grondwetsherziening van het vorige jaar waren gewijzigd. Essentieel had die wijziging betrekking op de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht. Het wetsontwerp de Burlet raakte niet aan de bestaande kiesdistricten noch aan het meerderheidsstelsel. De evenredige vertegenwoordiging werd dus tijdelijk in de koelkast gestopt (7).

Onmiddellijk nadat de regering de Burlet het wetsontwerp Beernaert had ingetrokken bij koninklijk besluit van 3 april 1894, beriepen de radicaal Emile Féron en enkele van zijn vrienden zich op artikel 48 van het Kamerreglement om het wetsontwerp in een sterk geamendeerde vorm

(3) *Doc. Parl. 1890-1891. Ch.*, blz. 162-164.

(4) De wet van 1 juli 1893 bepaalt dat in geval van ontbinding van beide kamers, de wetsontwerpen en wetsvoorstellen vervallen die noch door de ene noch door de andere ontbonden Kamer werden aangenomen (art. 1). Deze wet werd uitgevaardigd met terugwerkende kracht (art. 3). Zie : *1er juillet 1893. Loi relative aux effets de la dissolution des Chambres à l'égard des projets de loi antérieurement déposés*, in *Pas.*, IV, dl. 28, blz. 206-207.

(5) *Ann. Parl. 1893-1894. Ch.*, blz. 768.

(6) *Ibid.*, blz. 867-868.

(7) *Ibid.*, blz. 900.

opnieuw bij de Kamer in te dienen. Uit het wetsontwerp Beernaert behield het wetsvoorstel Féron alleen het principe van de evenredige vertegenwoordiging. Op 2 mei bracht August Delbeke in de Kamer verslag uit namens de middenafdeling. Met vijf stemmen tegen één bij één onthouding stelde de middenafdeling aan de Kamer voor het wetsvoorstel Féron te verwerpen (8).

In de Kamerzitting van 23 mei 1894 werd gestemd over de amendering van artikel 136 van het Kieswetboek door het wetsvoorstel Féron. Hierin was voorzien dat uninominale arrondissementen bij een ander arrondissement werden gevoegd teneinde overal in het land kiesarrondissementen te bekomen die plurinomiaal waren en waarin het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging kon worden toegepast. De door het wetsvoorstel Féron voorgestelde amendering werd verworpen met 61 stemmen tegen 31 bij 37 onthoudingen (9). Een verdere bespreking van het wetsvoorstel Féron had geen zin meer.

Het wetsontwerp de Burlet werd op 6 juni 1894 in de Kamer aangenomen met 70 stemmen voor en 44 stemmen tegen. Joris Helleputte bevond zich bij de ja-stemmers (10).

2. Helleputte bindt de strijd aan tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging.

Helleputte had op het wetsontwerp Beernaert niet gewacht om uiting te geven aan zijn verzet tegen de evenredige vertegenwoordiging. Op 26 juni 1892 werd in de Belgische Volksbond een buitengewone middenraad bijeengeroepen om de kiesstelsels te bespreken. Helleputte pleitte er voor de belangenvertegenwoordiging. De middenraad sprak zich éénparig uit voor de belangenvertegenwoordiging en met een meerderheid voor de evenredige vertegenwoordiging (11).

Deze meerderheid voor de evenredige vertegenwoordiging viel bij Helleputte niet in goede aarde. Op 10 juli 1892 had er te Brussel een bestuursvergadering van de Volksbond plaats. Het belangrijkste punt op de dagorde was een ontslagbrief van Helleputte. Er werd beslist aan de middenraad voor te stellen de voorzitter door drie secretarissen te vervangen (12).

(8) *Doc. Parl. 1893-1894. Ch.*, blz. 201-206.

(9) *Ann. Parl. 1893-1894. Ch.*, blz. 1558.

(10) *Ibid.*, blz. 1807.

(11) *Archief Centrale Bibliotheek K.U.Leuven. Ligue Démocratique Belge. Procès-verbaux des séances du conseil central. Séance du 26 juin 1892.*

(12) *Archief Centrale Bibliotheek K.U.Leuven. Ligue Démocratique Belge. Procès-verbaux des séances du bureau. Séance du 10 juillet 1892.*

Op de middenraad van 6 november 1892 bood Helleputte opnieuw zijn ontslag aan. Het voorstel van de drie secretarissen werd verworpen en bijgevolg bleef Joris Helleputte voorlopig nog voorzitter van de Volksbond (13).

In het Gentse dagblad « *Le Bien Public* », dat de evenredige vertegenwoordiging nochtans gunstig gezind was, verscheen op 27 januari 1894 een artikel waarin Helleputte onomwonden stelling nam tegen de evenredige vertegenwoordiging. Dit artikel is belangrijk omdat Helleputte een aantal motieven aanhaalt die hem geleid hebben tot een radicaal verzet tegen de evenredige vertegenwoordiging (14).

Eerste motief. De evenredige vertegenwoordiging is een bedreiging voor de parlementaire instellingen en misschien zelfs hun ondergang. Helleputte was ervan overtuigd dat de evenredige vertegenwoordiging noodzakelijk moest leiden tot onstabiele regeringen.

Tweede motief. De evenredige vertegenwoordiging betekent het einde van de katholieke parlementaire meerderheid. Als katholiek zag Helleputte hierin een afzwakking van de christelijke geest bij de bevolking. Met andere woorden, een katholieke regering had naar het gevoelen van Helleputte de plicht een « katholieke » politiek te voeren, d.w.z. bij te dragen tot het in stand houden en het verspreiden van het christendom.

Derde motief. De evenredige vertegenwoordiging verschaft de anti-katholieke partijen : de liberale partij en de B.W.P. in de meeste arrondissementen één of meer parlementairen. In vele arrondissementen die tot nu toe voor hen zijn gesloten gebleven, kunnen de anti-katholieke parlementairen tot in het kleinste gehucht de godsdienstoorlog en de sociale oorlog ontketenen.

Vierde motief. De evenredige vertegenwoordiging zal beletten dat de christelijke arbeiders een voldoende vertegenwoordiging zullen hebben in het parlement. Immers, in heel wat arrondissementen zal de katholieke partij zetels verliezen. De « gevestigde » parlementairen zullen de verkiesbare plaatsen blijven bezetten en er zal geen ruimte overblijven voor arbeidersvertegenwoordigers. Aldus zullen vele christelijke arbeiders in de armen van het socialisme gedreven worden.

Vijfde motief. Een verzwakking van de katholieke partij is een verzwakking van de Vlaamse positie. De Vlaamse liberale parlementairen zijn de Vlaamse beweging minder gunstig gezind. De Waalse katholieke parlementairen zijn minder op de hoogte van de aspiraties van de Vlaamse bevolking en zij kunnen er ook minder voor doen.

(13) B.V. *Conseil central*. 6 november 1892.

A.R.A. *Fonds Schollaert-Helleputte*. *Bundel* 190.

(14) *Le Bien Public*, 27 januari 1894, blz. 1.

Ongeveer dezelfde strijdtekst van Helleputte verscheen in « *Le Courrier de Bruxelles* » van 28 januari 1894 en in « *L'Ami de l'Ordre* » van 30 januari 1894. Het verzet van Helleputte nam dus ernstige vormen aan. Toch stond Helleputte in de minderheid. Tot de voorstanders van de evenredige vertegenwoordiging behoorden de radicalen, de doctrinairen, de socialisten, een aantal katholieke burgerlijke associaties, de Belgische Volksbond, de niet-katholieke pers, een groot deel van de katholieke pers, de geestelijkheid en een groot aantal professoren van Leuven.

Met zijn Leuvense collega's zou Helleputte heel wat last hebben in verband met de evenredige vertegenwoordiging. Tijdens de besprekingen inzake de evenredige vertegenwoordiging in de Kamer stroomden heel wat petitie's toe die er de invoering van vroegen. Eén van deze petitie's ging uit van 414 intellectuelen van Leuven. Onder de ondertekenaars bevonden zich ook 68 professoren. Deze petitie werd in bepaalde kringen gezien als een petitie van de universiteit van Leuven.

In de Kamersitting van 15 mei 1894 poogde Helleputte de betekenis van de Leuvense petitie te minimaliseren. Hij stelde uitdrukkelijk — en terecht — dat de petitie niet uitging van de Leuvense universiteit, maar wel van een aantal inwoners van Leuven. Hij trok de bevoegdheid van de professoren in twijfel om te oordelen op een gebied dat niet het hunne was. Naar zijn gevoel hadden de professoren eerder hun aanhankelijkheid willen betuigen aan August Beernaert dan wel aan het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. De petitie was niet de uitdrukking van een unanimité onder het professorencorps. Helleputte beweerde een twintigtal hoogleraren te kennen die de petitie niet hadden ondertekend en hij suggereerde dat er nog meer onthouders waren (15).

De uitlatingen van Helleputte in de Kamer vielen niet in goede aarde bij zijn Leuvense collega's. Zij voelden zich gekrenkt in hun eergevoel. De reactie bleef niet uit. Twee dagen later tekende volksvertegenwoordiger Nyssens, die eveneens professor was te Leuven, in de Kamer protest aan tegen de redevoering van Helleputte. Hij verklaarde hierbij de tolk te zijn van het professorencorps en van de studenten en te spreken op verzoek van « eminente leden » van de universiteit. Hiermee bedoelde Nyssens blijkbaar de inrichtende overheid van de universiteit, het episcopaat, en de rector (16).

In « *Le Patriote* » verschenen een aantal artikelen waarin de houding van Helleputte werd afgekeurd. De « *Gilde van Ambachten en Neringen* » van Leuven en de « *Boerenbond* » bleven echter onvoorwaardelijk achter Helleputte staan.

(15) *Ann. Parl. 1893-1894. Ch.*, blz. 1445.

(16) *Ibid.*, blz. 1481.

Op 16 mei 1894 was Helleputte opnieuw van leer getrokken tegen de evenredige vertegenwoordiging. In deze Kamerzitting richtte hij zijn pijlen tegen de socialisten. Volgens hem hadden zij op de eerste plaats belang bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Met het meerderheidsstelsel konden de socialisten slechts in een zeer beperkt aantal arrondissementen met succes strijd voeren. Met het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging konden de socialisten in een groot aantal arrondissementen één of meer zetels behalen. Dit betekende de uitstrooiing over bijna gans het land van propaganda- en agitatiecentra. Bovendien was Helleputte van mening dat noch de katholieke, noch de liberale partij in het parlement over de absolute meerderheid zou beschikken. Aldus zou de socialistische fractie in Kamer en Senaat het lot van iedere regering en bijgevolg van de parlementaire democratie zelf in handen hebben (17).

Tijdens dezelfde Kamerzitting beklemtoonde Helleputte nog eens dat het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging nadelig was voor de christen-democraten. Volgens hem konden de christen-democraten in het meerderheidsstelsel profiteren van de aanhang van de andere katholieke kandidaten. Op die manier zouden zij dubbel zoveel parlementaire mandaten bekomen als in geval van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. De christen-democraten waren trouwens niet voldoende georganiseerd om alleen de verkiezingsstrijd aan te gaan. Wat meer was, Helleputte keurde een onafhankelijke politieke opstelling van de christen-democraten af, omdat zij zodoende de weg van de klassenstrijd zouden bewandelen. Wel mochten de christen-democraten een zelfstandig bestaan leiden, een eigen programma hebben en vrij hun kandidaten aanwijzen, maar dat alles in de schoot van de katholieke partij. De encycliek « *Rerum Novarum* » was volgens Helleputte het charter van de alliantie tussen de katholieke groeperingen (18).

Helleputte zag scherp in dat de voorstanders van de evenredige vertegenwoordiging de publieke opinie voor hun zaak aan het winnen waren door de pers. Ook hier was er een tegenactie nodig. Halfweg 1894 stichtte Joris Helleputte met Charles de Broqueville, Franz Schollaert en Charles Woeste het dagblad « *L'Union* ». Het hoofddoel van het nieuwe dagblad was de strijd aan te binden tegen de evenredige vertegenwoordiging. De oplage van « *L'Union* » bleef beperkt. Het dagblad geraakte blijkbaar niet van de grond. Wegens financiële moeilijkheden kon aan de drukkers het overeengekomen salaris niet worden uitbetaald. Er brak een staking uit, die werd gesteund door het neutrale syndicaat « *La Fédération Typographique* ». Tot de stakingsleiders behoorden ondermeer arbeiders die aan-

(17) *Ibid.*, blz. 1456-1457.

(18) *Ibid.*, blz. 1458.

gesloten waren bij de Brusselse « *Werkmanshuizen* ». Hoe dan ook, « *L'Union* » had een mislukte start genomen. Er was blijkbaar teveel geïmproviseerd. Helleputte was niet langer bereid de putten te blijven vullen en het dagblad verdween nog hetzelfde jaar (19).

Bij de christen-democraten stond Helleputte bijna alleen in zijn verzet tegen de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Het Brussels democratisch dagblad « *L'Avenir Social* » verwoordde zeer precies waarom de christen-democraten de evenredige vertegenwoordiging gunstig gezind waren. « De toekomst van de katholieke democratie hangt samen met de oprechtheid van ons representatief stelsel. Indien het noodlottig beginsel « alles aan de meerderheid » aan bod blijft, blijven wij onvermijdelijk verstrikt in droevige compromissen met de reactionairen, wier stemmen wij moeten krijgen. Het gevaar bestaat dat de socialisten hun macht over het volk uitbreiden, terwijl de christen-democraten zich uitputten in nutteloze pogingen om de stuurloze galei van het conservatisme naar zich toe te halen. Vrijmoedigheid en onafhankelijkheid zijn de twee voorwaarden zonder dewelke ieder succes een hersenschim is. Daarom moet iedereen baas zijn in eigen huis en in niets afhankelijk zijn van zijn buurman. Alleen de evenredige vertegenwoordiging kan dat succes waarborgen » (20).

In 1893-1894 werd in christen-democratische kringen de evenredige vertegenwoordiging geëist om druk te kunnen uitoefenen op de katholieke partij, om zich daadwerkelijk als een partij in de partij te kunnen affirmeren en hiertoe te kunnen dreigen met afscheuring. « Vooruitlopende » christen-democraten, waaronder de Brusselaars Jules Renkin en Henri Carton de Wiart (naast de Daensisten en de aanhangers van priester Antoine Pottier), waren bereid om desnoods de gewichtige stap naar de eigen politieke formatie te zetten.

Arthur Verhaegen schreef op 6 augustus 1894 een brief naar Helleputte waarin hij het standpunt van de overgrote meerderheid van de christen-democraten bevestigde. Hij wees Helleputte op het utopische van zijn verwachting dat de katholieke parlementairen uit eigen beweging, zonder een stok achter de deur, zouden ruimte scheppen voor de christen-democraten. Bijgevolg trachtte hij hem ertoe over te halen zich aan de zijde te scharen van de proportionalisten. « Wat zegt U over de evenredige vertegenwoordiging die wij volgens U moeten bekomen in de schoot van de partij? Wat zegt U van de twintig christen-democraten die in de nieuwe Kamer zouden zetelen? Laat deze gedachte varen, dierbare vriend.

(19) R. REZSOHAZY, *Origines et formation du catholicisme social en Belgique 1842-1909*. Leuven, Publications Universitaires, 1958, blz. 213-214.
Sch.-Hell. Bundels 126 en 324; *La Fédération Typographique Belge*, 15 juli 1894, blz. 1.

(20) *L'Avenir Social*, 13 augustus 1893, blz. 1-2.

Moge het schouwspel van het weerzinwekkend egoïsme van de volksvertegenwoordigers en de senatoren U overhalen tot de evenredige vertegenwoordiging bij wet » (21).

3. *Spanningen in de Belgische Volksbond — Ontslag van Helleputte als voorzitter.*

In de Belgische Volksbond werd het smeulende vuur van de evenredige vertegenwoordiging opnieuw aangeblazen door een lid uit Verviers dat vroeg een buitengewone middenraad bijeen te roepen om de evenredige vertegenwoordiging te bespreken. Helleputte las de betrokken brief voor in de bestuursvergadering van 7 januari 1894. Er werd besloten aan de vraag goed gevolg te geven. Léon Mabile herinnerde aan de beslissing van de middenraad van 26 juni 1892 : « Bij ontstentenis van de belangenvertegenwoordiging en als middel om ze te verkrijgen ondersteunt de Volksbond de evenredige vertegenwoordiging ». Hij vroeg dat het bestuur opnieuw zijn sympathie zou uitdrukken voor de evenredige vertegenwoordiging. Hierop verliet Helleputte de zaal om het bestuur niet te beïnvloeden bij de discussie. Er werd besloten naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers een petitie te sturen om de invoering te vragen van de evenredige vertegenwoordiging die « alleen in staat is om aan de arbeiders hun eigen afgevaardigden te verzekeren in de wetgevende kamers, in de provincieraden en in de gemeenteraden. » Deze petitie zou eveneens verstuurd worden naar de aangesloten verenigingen met de vraag dat ze op hun beurt de evenredige vertegenwoordiging zouden eisen (22).

Op de middenraad van 14 februari 1894 herinnerde Helleputte aan zijn ontslag op de bestuursvergadering van 10 juli 1892 om reden van uiteenlopende meningen inzake de evenredige vertegenwoordiging. Hij voegde eraan toe dat de middenraad ongelijk had gehad zijn ontslag niet te aanvaarden (23).

De middenraad van 16 april 1894 besliste naar alle volksvertegenwoordigers een omzendbrief te sturen met de vraag dat zij zich zouden uitspreken ten gunste van de belangenvertegenwoordiging. Helleputte was er dus in geslaagd de middenraad weer op zijn hand te krijgen (24).

In de Kamerzitting van 16 mei 1894 had Helleputte toegegeven dat de meerderheid van de bij de Volksbond aangesloten verenigingen voorstander waren van de evenredige vertegenwoordiging. Tevens had hij de mening vooropgezet dat sommige christelijke arbeidersverenigingen zich in

(21) *Sch.-Hell. Bundel 147.*

(22) *B.V. Bureau. 7 januari 1894.*

(23) *B.V. Conseil central. 14 februari 1894.*

(24) *B.V. Conseil central. 16 april 1894.*

hun voorkeur hadden laten beïnvloeden door de socialistische arbeidersverenigingen (25).

Op de bestuursvergadering van de Volksbond van 3 juni 1894 werd tegen de uitlatingen van Helleputte in de Kamer geprotesteerd door Verbist namens het Werkmanshuis «*Concordia*» te Brussel en door Eylenbosch namens de «*Anti-socialistische Werkliedenbond*» te Gent. Het bestuur sloot zich bij deze protesten aan. Helleputte was afwezig (26).

In het vooruitzicht van een herziening van de kieswetgeving voor de gemeenten vroeg Louis Moest, voorzitter van de «*Union démocratique chrétienne de l'arrondissement de Liège*», op de middenraad van 20 januari 1895 dat de Volksbond zich zou uitspreken ten gunste van het algemeen meervoudig kiesrecht, zoals dit voor de Kamers in voege was, aangevuld met de evenredige vertegenwoordiging. Dit voorstel werd met een overweldigende meerderheid (40 stemmen voor, 5 tegen en 4 onthoudingen) aangenomen (27).

De bestuursvergadering van 7 april 1895 kende een verward verloop. Verschillende leden van de middenraad, die geen deel uitmaakten van het bestuur, drongen de vergadering binnen. Ze verlieten pas de zaal nadat o.m. Louis Moest hun grieven had bekend gemaakt tegen de goedkeuring in de Kamer twee dagen vroeger door de christen-democratische volksvertegenwoordigers van het geamendeerde regeringsontwerp van wet inzake het opstellen van de kiezerslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen (28). Na discussie werd op voorstel van Verhaegen een motie goedgekeurd die een bevestiging was van het standpunt dat de middenraad op 20 januari 1895 had ingenomen, maar waarin ook de christen-democratische volksvertegenwoordigers werden bedankt voor de toegevingen die zij van de regering hadden bekomen. Deze motie werd goedgekeurd met 5 tegen 3 stemmen bij één onthouding, nl. van Helleputte. De vooruitstrevende Léon Mabile nam uit protest ontslag als bestuurslid (29).

(25) *Ann. Parl. 1893-1894. Ch. Dl. II*, blz. 1456.

(26) *B.V. Bureau. 3 juni 1894.*

(27) *B.V. Conseil central. 20 januari 1895.*

(28) Na goedkeuring in de Senaat werd het wetsontwerp bekrachtigd op 11 april 1895. Door de vooruitstrevenden werden vooral vier elementen uit het regeringsontwerp op de korrel genomen: de domicillevereiste van drie jaar, de minimumleeftijd van 30 jaar, de differentiële belasting en de vierde stem. De christen-democratische volksvertegenwoordigers hadden zich laten overhalen om het regeringsontwerp goed te keuren nadat de regering twee amendementen van Helleputte had aanvaard. Het eerste amendement wijzigde de voorgestelde regeling van de differentiële belasting, waardoor een bijkomende stem toegankelijk werd voor bredere bevolkingslagen in gemeenten met 1.000 tot 2.000 inwoners en in gemeenten met minstens 25.000 inwoners. Het tweede amendement was erop gericht aan de gemeenteraad vier raadsleden toe te voegen in gemeenten met 20.000 tot 70.000 inwoners en acht raadsleden in gemeenten met minstens 70.000 inwoners. Op basis van het algemeen enkelvoudig stemrecht werd de helft van de bijgevoegde raadsleden gekozen door de arbeiders-kiezers en de andere helft door de werkgevers-kiezers.

(29) *B.V. Bureau. 7 april 1895.*

De middenraad van 12 mei 1895 bevestigde de motie die op 7 april 1895 door het bestuur was aangenomen, met bijvoeging van de stipulatie dat betreurd werd dat het dringend karakter van de stemming de christen-democratische volksvertegenwoordigers niet had toegelaten meer democratische amendementen in te lassen (30).

Het verzet tegen Helleputte in de Volksbond om reden van zijn houding inzake de kieswetgeving voor de gemeenten en de evenredige vertegenwoordiging was van die aard dat het hem moeilijk viel nog langer het voorzitterschap waar te nemen. Vooral door de Luikenaars werd zijn ontslag geëist. Uiteindelijk gaven ook zijn vrienden, w.o. Verhaegen, De Guchtenaere en mgr. Doutreloux hem de raad eervol ontslag te nemen (31).

Op 21 juli 1895 had in de voormiddag een bestuursvergadering plaats van de Volksbond. Helleputte las een brief voor waarin hij ontslag nam als voorzitter van de Volksbond (32). Dezelfde dag vergaderde in de namiddag de middenraad. Helleputte las er opnieuw zijn ontslagbrief voor. Als reden voor zijn vertrek gaf hij op de moeilijkheden die in de Volksbond gerezen waren t.a.v. de evenredige vertegenwoordiging en de kieswetgeving voor de gemeenten. Hij legde er de nadruk op dat zijn ontslag deze maal onherroepelijk was. Tenslotte deed hij een oproep tot éénheid in een voortgezette strijd tegen het socialisme. Ondervoorzitter Verbist deelde mee dat het bestuur het ontslag van Helleputte had aanvaard (33).

II. De strijd voor de evenredige vertegenwoordiging tussen 1895 en 1899. — De nederlaag van Helleputte.

1. De moeilijke geboorte van de wet inzake de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging bij de wetgevende verkiezingen.

De eerste verkiezingen op basis van het algemeen meervoudig stemrecht hadden plaats op 14 oktober 1894. Op 21 oktober had in talrijke arrondissementen een herstemming plaats (34). De katholieke partij

(30) B.V. *Conseil central*. 12 mei 1895.

(31) *Brieven van A. Verhaegen aan J. Helleputte, gedateerd 11 april 1895, 16 april 1895 en 16 mei 1895, in Sch.-Hell. Bundel 190.*

Brief van E. De Guchtenaere aan J. Helleputte, gedateerd 11 mei 1895, in Sch.-Hell. Bundel 191.

Brief van mgr. Doutreloux aan A. Verhaegen, gedateerd 19 juni 1895, in Sch.-Hell. Bundel 112.

(32) B.V. *Bureau*. 21 juli 1895.

(33) B.V. *Conseil central*. 21 juli 1895.

(34) Bij de eerste stembeurt waren alle kandidaten verkozen die meer dan de helft van de stemmen hadden behaald. Voor de nog toe te wijzen mandaten werd een *herstemming* — een tweede stembeurt — georganiseerd. Tijdens het censitair stelsel gebeurde de herstemming dezelfde dag als de eerste stembeurt of de volgende dag. Vanaf de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht in 1894 gebeurde de herstemming de volgende zondag. Met het oog op de herstemming stelde het kiesbureau een lijst op van een dubbel aantal kandidaten als er nog mandaten te begeven waren.

behaalde 962.825 stemmen, de liberale partij 537.310 stemmen, de B.W.P. 310.505 stemmen. In een aantal arrondissementen hadden de liberalen en de socialisten een kartel gevormd. Deze kartellijsten behaalden samen 33.005 stemmen. De katholieken behaalden 104 zetels tegenover 92 in 1892, de liberalen 20 zetels tegenover 60 en de socialisten 28 zetels tegenover 0 (35).

Uit de verkiezingsuitslagen van 1894 bleek duidelijk dat de katholieken in de Kamer fel oververtegenwoordigd waren in verhouding met hun aantal stemmen. Zij hadden dit te danken aan het meerderheidsstelsel. Anderzijds riskeerden de liberalen uit het parlement te worden weggeveegd. Het is dan ook begrijpelijk dat vooral van liberale zijde het meerderheidsstelsel werd in vraag gesteld.

Na de gedeeltelijke verkiezingen van 1896 zag de samenstelling van de Kamer er als volgt uit : 111 katholieken, 28 socialisten en nog amper 13 liberalen (36).

Na deze catastrofe konden de liberalen niet langer bij de pakken blijven zitten. Op 24 november 1896 dienden vijf liberale Kamerleden een wetsvoorstel in om het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging in te voeren bij de wetgevende en de provincieraadsverkiezingen en bij de verkiezing van de provinciale senatoren (37).

De gedeeltelijke verkiezingen van 1898 hadden vervroegd plaats op 22 mei. De liberalen en de socialisten hadden in verschillende arrondissementen een kartel gevormd. Op 29 mei hadden in een aantal arrondissementen herverkiezingen plaats. De frontvorming tussen liberalen en socialisten was blijkbaar boter aan de galg. De katholieken hadden in de gedeeltelijk hernieuwde Kamer 112 zetels, de liberalen 13 zetels en de socialisten 27 zetels (38).

Toch was het overwicht van de katholieken ergens precair. Het werkte een uitbreiding van de kartelvorming tussen liberalen en socialisten in de hand. Het was niet onmogelijk dat een socialistisch-liberale kartellijst in 1900 te Brussel en te Antwerpen de katholieke meerderheid zou omverwerpen.

In volgorde werden die kandidaten opgenomen die het hoogst aantal stemmen hadden bekomen, maar die niet waren verkozen vermits ze niet meer dan de helft van de stemmen hadden behaald. Bij de herstemming kon een gewone meerderheid ontstaan. Zie : J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*. Brussel, La Renaissance du Livre, 1958, blz. 105-107.

(35) J. GILISSEN, *op. cit.*, blz. 189-190.

(36) *Ibid.*, blz. 190.

(37) De vijf ondertekenaars van het wetsvoorstel waren : Paul Heuse, Georges Lorand, Charles Magnette, Eugène Hambursin, Léopold Gillard. Zie : *Ann. Parl. 1896-1897. Ch.*, blz. 36-39.

(38) J. GILISSEN, *op. cit.*, blz. 190.

In de schoot van het kabinet P. de Smet de Nayer werd gezocht naar formules om de katholieke meerderheid te bestendigen. Begin 1899 scheen de voorkeur uit te gaan naar het uninomiaal stelsel. P. de Smet de Nayer en A. Nyssens verzetten zich krachtig. Toen overeenstemming onmogelijk bleek nam de regering op 23 januari ontslag. Nog dezelfde dag werd Jules Vandenpeereboom aangesteld als kabinetsformateur. Op 24 januari stelde hij de nieuwe regering aan de Kamer voor. Alleen P. de Smet de Nayer en A. Nyssens waren vervangen. In hun plaats kwamen Jules Liebaert, een tegenstander van de evenredige vertegenwoordiging en Gérard Cooreman, een aanhanger van de evenredige vertegenwoordiging. Vandenpeereboom verklaarde dat de regering geen precieze formule betreffende het kiesstelsel had uitgewerkt, maar alle mogelijkheden zou onderzoeken om te zijner tijd een wetsontwerp in te dienen (39).

Op 19 april 1899 legde het kabinet Vandenpeereboom in de Kamer een wetsontwerp neer betreffende de verkiezing van volksvertegenwoordigers en senatoren in de grote arrondissementen. Het wetsontwerp voorzag in de invoering van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging in de arrondissementen waar minstens zes volksvertegenwoordigers en drie senatoren werden gekozen. In de overige arrondissementen bleef dus het meerderheidsstelsel behouden (40).

Het wetsontwerp kwam hierop neer dat in de verstedelijkte arrondissementen de katholieke stemmen niet zouden verloren gaan. In de meer rurale arrondissementen zouden integendeel heel wat liberale en socialistische stemmen wel verloren blijven gaan. Het vooropgestelde kiesstelsel was dus partijdig!

Het hoeft geen verwondering te baren dat de liberalen en de socialisten storm liepen tegen het wetsontwerp Vandenpeereboom. Op 21 juni 1899 bracht baron Jules de Trooz namens de middenafdeling (41) verslag uit over het wetsvoorstel P. Heuse - G. Lorand (24 november 1896) en over het regeringsontwerp. Behoudens enkele detailwijzigingen schaarde de middenafdeling zich met vier stemmen tegen drie achter het regeringsontwerp (42).

Het standpunt van de middenafdeling was olie op het vuur. De Kamertittingen van 27 en 28 juni verliepen zeer woelig. Op 28 juni had te Brussel een rumoerige meeting plaats, waar naast socialisten en liberalen ook christen-democraten het woord voerden tegen het regeringsontwerp.

(39) *Ann. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 410.

(40) *Doc. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 279-283.

(41) De leden van de middenafdeling waren: Charles Woeste, Joris Helleputte, Pierre Tack, Jean Bilaut, Emile Vandervelde en Jules de Trooz. Emile Vandervelde was de enige socialist en hij stond tegenover vijf katholieken.

(42) *Doc. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 309-338.

Vooral op 29 juni hadden er te Brussel woelige straatbetogingen plaats. De regering kreeg schrik en trok haar ontwerp in. Onder voorzitterschap van August Beernaert werd een commissie van 16 leden gevormd die het probleem van het kiesstelsel opnieuw zou onderzoeken (43).

De katholieke meerderheid was duidelijk verdeeld. Op 4 juli 1899 werden twee wetsvoorstellen betreffende het kiesstelsel ingediend. Het eerste voorstel beoogde de invoering van de evenredige vertegenwoordiging bij de wetgevende verkiezingen. Het was ondertekend door de katholieke volksvertegenwoordigers Léon Théodor, Camille De Jaer, August Loslever, Henri Carton de Wiart, Eugène Fichet en Edmond Nerinx (44). Het tweede wetsvoorstel beoogde de invoering van het uninomiaal stelsel bij de wetgevende verkiezingen. Het was ingediend door Charles Woeste, Joris Helleputte, Charles de Broqueville, Henri Duquesne, Edouard de Néeff en graaf Léon Visart de Bocarmé (45).

De commissie Beernaert verwierp het wetsontwerp Vandenpeereboom maar ook de veralgemeende invoering van de evenredige vertegenwoordiging. De regering zat in het slop. Zij beheerste de toestand niet meer en nam ontslag op 31 juli 1899. P. de Smet de Nayer werd belast met de vorming van een nieuwe regering. Deze kreeg het vertrouwen op 5 augustus 1899. In de regeringsverklaring was aangekondigd dat de evenredige vertegenwoordiging zo snel mogelijk zou worden doorgevoerd (46).

Reeds op 8 augustus 1899 diende de regering een wetsontwerp in tot invoering van de evenredige vertegenwoordiging bij de wetgevende verkiezingen. Er was voorzien in de samenvoeging van uninominale arrondissementen onderling of in de bijvoeging van uninominale arrondissementen bij plurinominale arrondissementen (47).

Op 18 augustus 1899 bracht Arthur Ligy namens de commissie Beernaert in de Kamer verslag uit over de besprekingen aangaande het wetsontwerp Vandenpeereboom en de diverse wetsvoorstellen inzake het kiesstelsel. Woeste had zijn wetsvoorstel ingetrokken, toen hij beseftte dat het geen kans had. Het wetsontwerp en de overige wetsvoorstellen waren verworpen (48). Door het indienen van het wetsontwerp de Smet de Nayer was het commissierapport eigenlijk al achterhaald.

Een week later, op 25 augustus 1899, bracht Camille De Jaer namens de middenafdeling verslag uit in de Kamer over het regeringsontwerp de

(43) T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Brussel-Amsterdam, Elsevier, 1973, blz. 225-226.

(44) *Doc. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 369-373.

(45) *Ibid.*, blz. 377-378.

(46) T. LUYKX, *op. cit.*, blz. 226 en blz. 229.

(47) *Doc. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 462-469.

(48) *Ibid.*, blz. 478-480.

Smet de Nayer (49). Het ontwerp was in vier afdelingen aangenomen en in twee verworpen. De middenafdeling had het ontwerp aangenomen met 6 stemmen tegen één (50).

Er volgden nog harde discussies in de Kamer, maar de evenredige vertegenwoordiging bleek niet meer te stuiten. Op 24 november 1899 werd ze in de Kamer aangenomen met 70 stemmen tegen 63 bij 8 onthoudingen. Veertig volksvertegenwoordigers van de katholieke partij hadden onder leiding van Woeste en Helleputte tegengestemd. Ook een groot aantal socialisten had tegengestemd uit protest tegen het voortbestaan van het meervoudig stemrecht. De meerderheid van de katholieken, waaronder de christen-democraten, de liberalen en enkele socialisten hadden voor gestemd (51).

In de Senaat werd het wetsontwerp op 22 december 1899 met een grote meerderheid goedgekeurd : 61 senatoren stemden voor, 26 stemden tegen en 6 onthielden zich. Bij de neen-stemmers bevond zich de corporatist hertog Joseph d'Ursel (52).

De wet op de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) bij de wetgevende verkiezingen werd gedateerd 29 december 1899 en de dag daarop uitgevaardigd in het Staatsblad (53).

2. *Hernieuwde, hopeloze strijd van Helleputte tegen de evenredige vertegenwoordiging.*

Na de mislukte poging met het dagblad « *L'Union* » gaf Helleputte de moed niet op. Begin 1895 wist Helleputte zeer goed dat de evenredige vertegenwoordiging niet definitief van de baan was en dat een persorgaan essentieel was voor de bestrijding ervan. Met Charles de Broqueville en hertog Joseph d'Ursel stichtte hij het dagblad « *Le XX^{me} Siècle* ». Het eerste nummer verscheen op 5 juni 1895. De krant werd uitgegeven te Brussel. Haar kenspreuk « *Instaurare omnia in Christo* » wees op het verdedigen van een politiek tot herstel van de katholieke Staat. In de programmaverklaring werd de nadruk gelegd op de noodzakelijke samenwerking tussen de standen. Er werd niet gesproken over de evenredige vertegenwoordiging, alhoewel het dagblad in een belangrijke mate uit verzet hiertegen was opgericht (54).

(49) De leden van de middenafdeling waren : August Beernaert, Camille De Jaer, graaf Henri de Merode Westerloo, Gérard Cooreman, Antoine Borboux, Arnold 't Kint de Roodenbeke en Ferdinand Fléchet. Deze laatste was een liberaal, de anderen waren katholieken.

(50) *Ibid.*, blz. 489-498.

(51) *Ann. Parl. 1899-1900. Ch.*, blz. 60.

(52) *Ann. Parl. 1899-1900. Sénat*, blz. 153.

(53) 29 décembre 1899. *Loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives*, in *Pas.*, IV, dl. 34, blz. 393-399.

(54) *Le XX^{me} Siècle*, 5 juni 1895, blz. 1.

In « *Le XX^me Siècle* » verschenen geregeld verslagen over de besprekingen in de Kamer. Uiteraard werd hierin ook aandacht besteed aan het verzet van Helleputte en zijn vrienden tegen de invoering van de evenredige vertegenwoordiging.

Reeds in 1895 werden in « *Le XX^me Siècle* » een paar pijlen afgeschoten tegen de evenredige vertegenwoordiging (55). In 1896, 1897 en 1898 namen de aanvallen toe, maar pas in 1899 werd met scherp geschoten. Tijdens dat jaar werden er 56 polemische artikels aan de evenredige vertegenwoordiging gewijd. Van meet af aan werd gepleit voor het uninomiaal stelsel. Aldus ontpopte « *Le XX^me Siècle* » zich als de spreekbuis van Helleputte en zijn medestanders. Bij het afwijzen van de evenredige vertegenwoordiging werd in « *Le XX^me Siècle* » de nadruk gelegd op het gevaar voor een niet-katholieke meerderheid, op het niet verkozen worden van christen-democratische kandidaten op de katholieke lijsten, op de mogelijkheid van eigen lijsten van bepaalde christen-democraten en van de Brusselse onafhankelijken, op de socialistische vooruitgang en op de liberale heropstanding. Vooral dit laatste zat « *Le XX^me Siècle* » dwars. Op 6 oktober 1896 schreef de krant : « Gans de liberale pers eist de evenredige vertegenwoordiging als laatste reddingsplank voor het liberalisme. Is het de taak van de katholieken om het deze reddingsplank toe te steken ? » (56).

Tijdens de discussies in de Kamer over de evenredige vertegenwoordiging herhaalde Helleputte grotendeels de argumenten contra die hij reeds in 1894 had uiteengezet, maar hij ontwikkelde ook een aantal nieuwe argumenten.

Helleputte wou de liberalen van de politieke kaart wegvegen en het land voor de keuze stellen : een katholieke meerderheid of een socialistische meerderheid. Een socialistische regering was volgens hem uitgesloten omdat ze in strijd was met de grondslagen zelf van de Belgische maatschappij : godsdienst, gezin, eigendom. Niet langs wettelijke weg, maar slechts langs een revolutie kon het socialisme de maatschappij omvormen (57).

Het mogelijk uiteenvallen van de partijen zat Helleputte ook dwars. Iedere vorm van ontevredenheid in een partij zou aanleiding geven tot een afgescheurde lijst (58).

De evenredige vertegenwoordiging betekende de directe wetgeving. Helleputte opteerde voor de indirecte wetgeving, die gerealiseerd was in

(55) *Le XX^me Siècle*, 27 augustus 1895, blz. 1 en 15 september 1895, blz. 1.

(56) *Le XX^me Siècle*, 6 oktober 1896, blz. 1.

(57) *Ann. Parl. 1897-1898. Ch.*, blz. 1290-1291.

(58) *Ann. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 2583.

het meerderheidsstelsel : de waardigsten en bekwaamsten oefenen de wetgevende bevoegdheid uit (59).

De evenredige vertegenwoordiging zou volgens Helleputte het land onregeerbaar maken. Hij geloofde niet in een coalitieregering katholieken-liberalen. Er waren teveel meningsverschillen, niet alleen op het vlak van de godsdienst, maar ook op het gebied van het gezin en van het eigendom. Wel vreesde hij een liberaal minderheidskabinet dat in het parlement zou steunen op de socialisten (60).

Helleputte was beducht voor het uiteenvallen van de Katholieke Partij. Hij vreesde niet alleen afzonderlijke lijsten van christen-democraten, maar ook van de onafhankelijken te Brussel en van landbouwers. Het grootste gevaar lag in die arrondissementen waar de daensisten geen zetel zouden behalen, maar van de Katholieke Partij genoeg stemmen zouden afsnoepen om haar een zetel te doen verliezen ten voordele van de liberalen of de socialisten (61).

De belangrijkste reden waarom Helleputte de evenredige vertegenwoordiging verwierp was omdat ze de groei van een katholieke standenpartij kon fnuiken. De verschillende standen moesten in een katholieke éenheidspartij aan hun trekken komen. In het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging zou de katholieke partij per arrondissement niet genoeg mandaten meer hebben om iedere stand zijn deel te geven. De niet-vertegenwoordigde standen zouden bekoord worden om eigen lijsten in te dienen. Aldus zou de standensamenwerking vervangen worden door klassenstrijd, ook aan katholieke zijde (62).

Na de mislukte poging tot invoering van de belangenvertegenwoordiging bij de grondwetsherziening in 1893, speelde Helleputte een machiavelistisch spel om de belangenvertegenwoordiging langs een achterdeur binnen te smokkelen. Door het behoud van het meerderheidsstelsel bij het algemeen meervoudig stemrecht hoopte hij de liberale partij uit te schakelen. Bij een directe confrontatie tussen katholieken en socialisten was hij ervan overtuigd dat het land voor de katholieken zou kiezen. De katholieke partij zou een overwicht van mandaten hebben en aldus geleidelijk aan plaats kunnen scheppen voor vertegenwoordigers van de middenstand, van de arbeiders en van de landbouwers. Op die manier zou een begin van belangenvertegenwoordiging kunnen ontstaan om uiteindelijk te komen tot een katholieke corporatieve Staat. Toen Helleputte aanvoelde dat het meerderheidsstelsel niet langer houdbaar was, vooral door de liberaal-

(59) *Ibid.*, blz. 2586-2587.

(60) *Ibid.*, blz. 2589 en blz. 2837.

(61) *Ibid.*, blz. 2589-2590.

(62) *Ibid.*, blz. 2589.

socialistische kartelvorming waarmee hij onvoldoende rekening had gehouden, trachtte hij te redden wat er nog te redden viel. Op 4 juli 1899 diende hij met Woeste en anderen een wetsvoorstel in tot invoering van het uninominaal stelsel bij de wetgevende verkiezingen (63). Door een handig systeem van uitsnijding kon een overweldigende katholieke meerderheid worden gewaarborgd. De liberalen en de socialisten zouden van het platteland en uit vele kleinere steden worden verdreven. In bepaalde sectoren van de grote steden konden de katholieken er hun kandidaat doordrukken. Helleputte rekende erop dat de katholieke partij « haar » kiesarrondissementen billijk zou verdelen over de standen, naar gelang de beroepsamenstelling van ieder kiescollege.

Charles Périn voerde met Joris Helleputte een correspondentie over het probleem van de evenredige vertegenwoordiging. Hij sprak zich uit voor het uninominaal stelsel, waarin hij de beste waarborg zag tegen het socialisme (64). Michel Levie van zijn kant bezwoer Helleputte geen front te vormen met Woeste om het uninominaal stelsel te verdedigen (65).

Ook het episcopaat bleef niet onverschillig ten aanzien van het vraagstuk van de evenredige vertegenwoordiging. Mgr. Victor Doutreloux en zijn vicaris-generaal mgr. Rutten correspondeerden met Helleputte om hem te winnen voor de evenredige vertegenwoordiging. Uit een paar brieven van mgr. Rutten blijkt het misbruik van kerkelijke macht in politieke aangelegenheden. Op 13 april 1899, enkele dagen vóór het indienen van het wetsontwerp Vandenpeereboom, schreef mgr. Rutten naar Helleputte om zijn steun te vragen voor het desbetreffende wetsontwerp. Hij meende dat de katholieke volksvertegenwoordigers verplicht waren voor het ontwerp te stemmen uit trouw aan de regering en de partij. Ook de paus zou in die zin hebben geadviseerd. Helleputte antwoordde dat hij de evenredige vertegenwoordiging als de gevaarlijkste hervorming beschouwde die ooit werd voorgesteld en dat er bijgevolg niet op hem moest worden gerekend om ze door te voeren. Mgr. Rutten gaf zich niet gewonnen en op 15 april schreef hij opnieuw een brief naar Helleputte. Hij deelde vertrouwelijk mee dat de geestelijkheid en de katholieke pers zouden ijveren voor het regeringsontwerp. Opnieuw beriep hij zich op het gezagsargument van de pauselijke voorkeur. Hij meende dat het Helleputtes plicht was voor het ontwerp te stemmen of zich in het slechtste geval te onthouden. Indien de hervorming verkeerd afliep dan trof Helleputte geen schuld, aangezien hij het goede had beoogd. Voor het overige mocht Helleputte gerust zijn :

(63) *Proposition de loi relative à l'élection des représentants et des sénateurs*, in *Doc. Parl. 1898-1899. Ch.*, blz. 377-378.

(64) *Brief van Ch. Périn aan J. Helleputte, gedateerd 12 augustus 1896*, in *Sch.-Hell. Bundel 96*.

« Het oordeel van de kerkelijke oversten en van andere politici en gewetensvolle lieden kan U in deze aangelegenheid een volledige gemoedsrust verschaffen, zelfs in geval U anders oordeelt. Men kan er zeker van zijn niet verkeerd te handelen voor God als men zijn oordeel onderwerpt aan dit van zijn wettige oversten, wanneer er bij hen geen evidente dwaling is » (66).

Tenslotte weze aangestipt dat Helleputte in de discussies betreffende de evenredige vertegenwoordiging zijn berekeningen maakte in de optiek van het behoud van het algemeen meervoudig stemrecht. Hij was gekant tegen het algemeen enkelvoudig stemrecht. In de Kamerzitting van 30 augustus 1899 verklaarde hij : « Ik wil het meervoudig stemrecht niet vervangen door het algemeen enkelvoudig stemrecht. Zijn verdedigers zeggen dat het kiesrecht een natuurrecht is. Dit is een vergissing. Het kiesrecht is een sociale functie die iedereen slechts kan uitoefenen in de mate van zijn bekwaamheid. Indien het kiesrecht een natuurrecht was dan zou het niet alleen aan de burgers van 21 of 25 jaar moeten worden toegekend, maar zelfs aan de vrouwen en aan de kinderen » (67).

Summary : Corporatist resistance against the introduction of proportional representation in Belgium.

Corporatist opposition against the introduction of a system of proportional representation in Belgium can essentially be reduced to the opposition by Joris Helleputte. The main reason for this anti-proportionalism was that proportional representation would seriously endanger the growth of a catholic corporatist party ("standenpartij") and — in the long run — of a catholic corporatist state. In 1894 though, political corporatism is already on its way back, and so is socio-economic corporatism from 1899 on.

In the "Belgische Volksbond" a large majority has come to accept proportional representation. This is one of the main reasons which lead Joris Helleputte on the 21th of July 1895 to definitely resign as a president of this association. Hid 1894 Helleputte had already founded the anti-proportionalist newspaper "L'Union" but this disappeared within that same year. Another newspaper venture of his, "Le XX^me Siècle" (from the 5th of June 1895 on) will prove more successful, and will become an eminent propaganda-tool against proportional representation.

(65) Brief van M. Levie aan J. Helleputte, gedateerd 24 juli 1899, in Sch.-Hell. Bundel 86.

(66) Sch.-Hell. Bundel 100.

(67) Ann. Parl. 1898-1899. Ch., blz. 2423.

On the 4th of July 1899 Helleputte — together with Woeste — presents a proposal in parliament to introduce the uninominal system. A judicious gerrymandering would then ensure a huge catholic majority. Helleputte took it for granted that within the catholic party each "stand" (estate) would get a fair share of the seats. But the Helleputte — Woeste proposal did not receive sufficient support. And eventually proportional representation for the legislative elections was introduced by law on the 29th of December 1899.



Le Grand-Duché de Luxembourg

Aspects de sociologie politique.

par Michel DELVAUX,

Assistant au Centre Universitaire de Luxembourg.

et Mario HIRSCH,

Maître de conférence associé

à l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Strasbourg.



A consulter les bibliothèques scientifiques sous la rubrique « Grand-Duché de Luxembourg », on s'aperçoit facilement qu'on est en présence d'un pays à peu près inexploré. La raison en tient certainement au fait que la recherche en sciences sociales est pratiquement inexistante à l'intérieur du pays. Les chercheurs étrangers quant à eux semblent tomber victime de l'illusion qu'une entité politique aussi minuscule ne présente aucun intérêt particulier, qu'il n'existe pas de système politique luxembourgeois en tant que tel.

A y regarder de près, on s'apercevra cependant très vite que le Luxembourg constitue en des aspects essentiels un système politique spécifique qui ne saurait en rien être ramené aux caractéristiques générales des systèmes politiques avoisinants.

Le grand mérite de l'étude sur les élections législatives de mai 1974 au Grand-Duché de Luxembourg faite par le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP) de Bruxelles sous la direction de Jules Gérard-Libois pour la Chambre des députés luxembourgeoise tient au fait qu'il a contribué à lever le voile et qu'elle a éclairé certaines des spécificités du système politique luxembourgeois tenant à des caractéristiques institutionnelles (système électoral), des particularités de la psychologie sociale (habitude de vote) et à des caractéristiques de la structure sociale.

Le système électoral (1).

L'élection se fait au scrutin de liste. Pour chaque circonscription électorale (il y en a quatre), les partis constituent des listes dont le nombre de candidats ne peut être supérieur au total des députés à élire dans la circonscription. Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Le vote peut être exprimé de deux façons :

- Suffrage de liste : l'électeur donne ses suffrages en bloc à une liste, chacun des candidats de cette liste recevant une voix.
- Suffrage nominatif : l'électeur vote nominativement en attribuant soit une soit deux voix aux candidats de son choix. Rappelons qu'il a autant de voix qu'il y a de députés à élire dans sa circonscription. L'électeur peut choisir ses candidats soit sur une même liste soit sur des listes différentes (panachage).

La répartition des sièges se fait suivant les règles de la représentation proportionnelle et conformément au système du quotient électoral.

Les habitudes de vote.

La grande originalité du système électoral luxembourgeois (particulièrement évidente si on le compare au système belge) réside dans le fait que l'électeur opère le classement final des candidats, c'est-à-dire détermine effectivement la désignation des élus (la caractérisation du système comme « ordinal » de Rae est donc fort judicieuse). La possibilité d'avoir recours au panachage rehausse encore cette originalité.

Ecrivant à propos du parti socialiste (POSL), J. Gérard-Libois note (la constatation vaut également pour les autres partis, avec cependant un degré de pertinence variable) : « un certain pourcentage de votes individualisés à l'intérieur de la liste crée une préférence assez limitée entre les candidats et in fine, ce sont les « panachages » qui ont le plus de poids dans le classement des candidats, c'est-à-dire le vote d'électeurs qui votent

(1) De l'avis d'un spécialiste américain, un tel système électoral présente les conséquences pratiques suivantes : « ...there are two systems, found in Switzerland and Luxembourg, which may be called *ordinal* proportional representation systems. The distinguishing feature is, of course, the ordinal ballot : both Luxembourg and Switzerland use partylist ballots with cumulation and *panachage*. In effect, the voter is allowed to rank parties under these ballots... Luxembourg is therefore likely... to be the most hospitable of environments for small parties », D.W. RAE, *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale U.P., 1971, pp. 41-45.

en même temps pour des candidats d'autres partis et qui ne suivent pas les instructions du POSL tendant à ne pas disperser ses suffrages. Dans un parti où l'écart en suffrages entre les candidats de la même liste est limité, le poids des suffrages résultant du panachage est considérable pour déterminer QUI est élu ou non (*op. cit.*, p. 17) ».

Le panachage est ressenti unanimement par les partis politiques luxembourgeois comme une dénaturation de la représentation proportionnelle et avant chaque consultation ils adressent des admonestations aux électeurs de voter « efficace », c'est-à-dire pratiquant soit le suffrage de liste soit le vote individualisé sur une même liste.

L'importance relative du vote personnalisé (panachage et vote individualisé sur une liste) par rapport au suffrage de liste varie considérablement d'un parti à l'autre et l'étude du CRISP apporte des éclaircissements utiles à ce sujet.

Lors des élections de 1974, les votes de liste représentaient 58,0 % en moyenne nationale, les votes individualisés 15,2 % et les votes panachés 26,8 %. A noter que des différences « régionales » assez considérables peuvent être relevées : ainsi, la fréquence du vote de liste est nettement plus élevée que la moyenne nationale (69,8 %) dans la circonscription du Sud, tandis que les moyens d'expression personnalisés ont la préférence des électeurs de l'Est (votes individualisés : 22,9 %, votes panachés : 33,3 %) et du Nord (19,4 % et 38,9 %). Les habitudes de vote des électeurs de la circonscription du Centre ne s'écartent que peu de la moyenne nationale. Indices de politisation ? Tout dépend en fin de compte de l'interprétation politique qu'on donne de la personnalisation des suffrages.

Un premier élément de réponse est fourni par l'analyse de l'importance relative pour chaque parti des suffrages obtenus par votes de liste, par individualisation des suffrages sur une liste et par panachage.

Le parti communiste (PCL) et le parti socialiste (POSL) obtenaient plus de deux tiers de leurs suffrages par votes de liste en 1974 (79,25 % et 67,84 %).

Les autres partis bénéficient nettement plus du vote personnalisé : pour le parti chrétien-social (PCS), le vote de liste ne représentait que 50,83 %, pour le parti de tendance libérale, le parti démocratique (PD) 52,03 %. L'essentiel de voix de ces partis est obtenu par votes individualisés (19,49 % pour le PCS et 13,51 % pour le PD) et par panachage (29,68 % pour le PCS et même 34,46 % pour le PD).

Des variations « régionales » assez significatives interviennent également à ce niveau. C'est ainsi notamment que les électeurs de la circonscription du Sud, tous partis confondus, manifestent une nette préférence

pour le vote de liste, les électeurs de l'Est et du Nord pour le suffrage personnalisé.

De ces différences d'un parti à l'autre pour ce qui est de l'importance relative des suffrages personnalisés par rapport aux votes de liste, l'interprétation politique des divers modes de vote s'éclaircit.

Les partis politiques qui ont une idéologie bien définie et qui s'adressent à des groupes sociaux clairement identifiés semblent avoir le moins de mal à gagner à leur cause un électorat discipliné qui obéit à leurs consignes de voter « efficace ». Ceci vaut évidemment en premier lieu pour les deux partis « ouvriers », le parti communiste et le parti socialiste qui sont restés dans une large mesure des partis de classe, pour employer la terminologie d'Otto Kirchheimer (et sont perçus comme tels).

Un parti comme le PCS, « catch-all party » (Kirchheimer) par excellence, ou le PD, surtout attractif pour les représentants du secteur tertiaire, ne peuvent pas, condition même de leur succès, s'appuyer sur une doctrine fermée et s'adresser à une seule classe sociale.

A un niveau d'analyse plus neutre, il apparaît évident que pour un parti fortement tributaire du panachage (comme le PD par exemple), le problème de mobilité de l'électorat de ce parti revêt une importance considérable pour le niveau même des résultats acquis. Il n'y a qu'à regarder l'évolution en dent de scie du parti démocratique d'une consultation électorale à l'autre (six sièges en 1954, 11 sièges en 1959, 6 sièges en 1964, 11 sièges en 1968 et 14 sièges en 1974) pour s'apercevoir que dans un système électoral tel que celui du Luxembourg, l'électorat flottant se sert surtout de la forme d'expression du panachage.

Un système électoral qui autorise le panachage permet une approche particulière du problème de la distance-proximité entre les partis. Cette notion de proximité ne se réfère évidemment ni à l'idéologie ni aux programmes des partis. Les matrices et graphiques de proximité qu'on trouve dans l'étude du CRISP ne se fondent que sur l'acte de l'électeur. En l'absence de sondages d'opinion (et par tact), le CRISP n'a pas soumis ces résultats à une interprétation politique.

Cette approche technique du problème de la proximité-distance entre partis se fonde essentiellement sur les votes panachés, sur leur manière et leur fréquence entre telle ou telle liste.

En analysant les choix de l'électeur-panacheur de 1974, on constate que le PCS, le PSD (parti social-démocrate) et le PD sont fort proches entre eux (en termes de fréquence de panachage entre leurs listes). Le POSL apparaît nettement en dehors de ce programme, il est par contre plus proche des trois partis mentionnés que du PCL. En termes de

proximité-distance, le PCL apparaît par conséquent nettement isolé, comme « hors système ». La situation de proximité-distance des partis varie cependant d'une circonscription à l'autre.

Dans le Sud, la position du PCL est beaucoup moins à l'écart, se rapprochant assez du POSL. Rien ne permet cependant de dire que l'électorat ait souscrit au thème de l'union de la gauche que le PCL avait jeté dans l'arène.

Dans chaque circonscription, la proximité la plus grande s'établit entre le PCS et le PD. La paire PCS-PD est en deuxième rang dans trois circonscriptions (Sud, Est et Nord). Au Centre, la paire POSL-PD est au deuxième rang. Traduites en termes d'analyse politique, ces situations de proximité-distance font apparaître en premier lieu une concurrence ou un partage par rapport à un même électorat. Ce facteur indéniable devrait être un élément pondérateur face à toute analyse idéologique trop hâtive.

Les incongruités que cette analyse en termes de proximité-distance fait ressortir (et notamment le fait que le parti social-démocrate apparaît beaucoup plus proche des partis de « droite » (PSC et PD) que du POSL) s'éclairciront, nous l'espérons au terme du tableau sommaire des partis politiques en lice qui clôturera cet article.

Structure sociale et champ politique.

Le président du gouvernement de coalition POSL-PD issu des élections législatives du 26 mai 1974, Gaston Thorn (PD) a défini devant le congrès de son parti (22.6.1975) la nature du gouvernement qu'il préside dans une formule elliptique :

« Nombreux sont les patrons à se féliciter, en ces temps de récession, d'avoir affaire à une coalition dans laquelle est représenté d'un côté le parti qui porte les espoirs des syndicats et, de l'autre, le parti qui est le garant de l'économie de marché. »

La formule ne manque pas de franchise, rare dans la bouche d'un politicien. Mais qu'en est-il en fait de l'assise sociale des partis politiques luxembourgeois ?

En d'autres termes, est-ce que les clivages politiques peuvent être réduits à des clivages sociaux (2) ?

(2) Pour une analyse plus exhaustive, voir M. HIRSCH, « Remarques sur les clivages politiques et sociaux au Luxembourg », *d'Letzburger Land*, 30 août, 6 septembre et 13 septembre 1974 et M. DELVAUX, « Hypothèses sur la base sociale des partis », *d'Letzburger Land*, 3 janvier 1975.

Voir également les nombreuses autres études que les deux auteurs de cet article ont consacrées au Luxembourg, essentiellement dans l'hebdomadaire *d'Letzburger Land*.

Nous avons déjà relevé à plusieurs reprises la modulation qui est imprimée au comportement politique par ce que nous avons appelé la variable régionale. On peut être étonné de s'entendre dire qu'une telle dimension peut avoir une signification quelconque dans un pays aussi exigu que le Luxembourg.

Et pourtant, l'analyse politique et surtout l'analyse électorale ne peuvent pas ne pas saisir la vivacité d'un régionalisme. On peut certes faire remarquer que celui-ci est renforcé par les particularités du système électoral et notamment par l'existence de quatre circonscriptions électorales.

Il reste que ces circonscriptions ne diffèrent pas seulement en ce qui concerne les traditions politiques, mais aussi en ce qui concerne la plupart de leurs caractéristiques sociales. Rien de plus naturel que d'établir un lien entre ces aspects concordants d'une même réalité.

Ne pouvant entrer dans les détails, alors que la matière l'exigerait, nous préférons esquisser l'incidence des caractéristiques socio-économiques à travers une esquisse rapide des partis politiques luxembourgeois en lice lors des élections législatives de 1974.

Les partis luxembourgeois sont soutenus plus qu'ailleurs par des organisations sociales qui structurent l'espace social. Organisations-relais puissantes, celles-ci constituent des clientèles de choix mais aussi des machines revendicatives redoutables pour le parti qui sait les rallier à sa cause. Pour ne citer qu'un des aspects les plus significatifs, relevons que le taux de syndicalisation atteint le pourcentage approximatif de 64 %, ce qui constitue certainement un record mondial.

La dépendance à l'égard des organisations sociales varie cependant en intensité d'un parti à l'autre (le PSC était passé maître dans l'art de s'entourer d'un réseau touffu d'organisations para-catholiques qui répercutaient son message et l'amplifiaient loin au-delà de ses militants proprement dits).

Les partis interclasses (ou populaires), au sein de qui la direction peut équilibrer les revendications diverses en une synthèse modérée sinon conservatrice, jouissent évidemment d'une autonomie plus grande que ceux qui sont les représentants privilégiés d'une classe.

Du point de vue des résultats électoraux, le parti interclasse tend à être davantage sujet à des fluctuations que celui dont la clientèle est bien définie; le parti de classe — qu'il le soit réellement ou perçu comme tel — s'adapte par contre bien plus mal aux transformations de la structure sociale de la population.

Ces remarques introductives trouvent une illustration frappante pour ce qui est du parti chrétien-social, parti interclasse par excellence, et pour ce

qui est du parti socialiste, qui puise sa force dans l'appui tacite (et souvent explicite) de la Confédération Générale du Travail groupant 34 000 membres.

A côté de cette structuration du champ politique en groupes sociaux, il convient de relever les zones d'influence des partis, corollaire de la dimension régionale que nous avons déjà soulignée à maintes reprises.

Le pays est découpé en quatre circonscriptions électorales d'inégale dimension depuis 1924 : le Sud (24 députés), l'Est (6 députés), le Centre (20 députés), le Nord (9 députés).

Ce découpage ne correspond plus tout à fait aux réalités socio-économiques. En effet, les deux pôles dominants de l'économie luxembourgeoise, le Sud (industrie lourde) et le Centre avec surtout la ville de Luxembourg (prédominance du secteur tertiaire) ne se recourent plus avec les circonscriptions du Sud et du Centre.

Si une certaine homogénéité s'observe dans le Nord, région qui est toutefois en mutation profonde, évoluant d'une économie rurale vers une économie semi-industrielle (depuis la dernière guerre mondiale plus de la moitié des exploitations agricoles ont disparu, une grande partie des anciens petits exploitants agricoles se sont dirigés vers le Sud et l'industrie lourde), la circonscription de l'Est ressemble à un puzzle social avec ses « navetteurs » attirés par l'orbite du Centre, ses ouvriers liés au Sud industriel et ses vigneron collant au terroir.

Le parti démocratique est incontestablement le parti qui a tiré le plus de profit en termes électoraux de l'évolution de la structure socio-professionnelle (3) que nous esquissons sommairement :

	<i>Agriculteurs</i>	<i>Ouvriers</i>	<i>Employés Fonctionnaires</i>	<i>Indépendants</i>
1960 :	21,9 %	46,4 %	26,1 %	5,6 %
1970 :	15,6 %	45 %	33,8 %	5,6 %

On observe une mutation raide en ce qui concerne les agriculteurs et ce que l'on appelle les « cols blancs ». Le déclin du premier groupe joue au détriment du PCS, la montée des employés-fonctionnaires au profit du PD (cette dernière constatation est renforcée par l'observation que le PD a surtout effectué une percée remarquable dans les communes dont la population a considérablement augmenté pendant les dernières dix années,

(3) Cf G. ALS, *La population luxembourgeoise*, STATEC, 1975.

essentiellement les communes-dortoirs autour de la ville de Luxembourg). La stabilité du pourcentage d'ouvriers est due au fait que les immigrés (la part des étrangers dans la population luxembourgeoise avoisine les 25 %) sont compris dans cette statistique.

Le parti démocratique (PD), parti de M. Gaston Thorn, actuel Premier ministre, est l'incarnation politique du courant libéral, donnée permanente de la vie politique luxembourgeoise contemporaine. Alors que l'électorat traditionnel du parti est la bourgeoisie, ainsi qu'une partie de la paysannerie aisée, des artisans, des commerçants, le PD a réussi à capter également les « couches nouvelles » (cadres, employés) et à s'assurer des appuis auprès des fonctionnaires et employés publics. Illustration typique du « catch-all party », menant des campagnes à l'américaine, le parti démocratique a réussi en période de haute conjoncture économique à devenir à l'issue des deux derniers scrutins, où il passa de 6 à 11, puis de 11 à 14 députés, le troisième grand parti du pays. Seule la classe ouvrière semble lui échapper, mais le mouvement de promotion individuelle des contremaîtres joue en sa faveur. Bénéficiant de l'appui des trois personnalités de premier plan (outre M. Thorn, il s'agit de M. Mart, ministre de l'Economie et de Mme Flesch, député-maire de Luxembourg), le PD a joué à fond la carte de la personnalisation.

Sur les listes du PD figuraient (en 1974) 18 membres des professions libérales, 12 employés privés et autant de patrons du commerce et de l'industrie.

Tributaire avant toute chose du panachage, le PD a pu devenir le parti dominant du pôle de croissance du secteur tertiaire de la circonscription du Centre. En effet, il est frappant de constater que si on classe suivant l'ordre de fréquence les « paires » de candidats, immédiatement après la paire Thorn-Flesch (PD), ce sont les panachages Werner-Thorn et Werner-Flesch (PD-PCS) qui viennent en deuxième et troisième rang.

La fréquence de ces panachages s'explique en partie par le fait que le PD n'avait pas exprimé de préférence claire quant à la coalition qu'il souhaitait (il faisait partie d'un gouvernement de coalition avec le PCS de 1969 à 1974) et qu'il se gardait bien de mettre en cause les institutions catholiques du pays (tout au long de la campagne électorale de 1974, le PCS le lui rendait bien dans l'espoir que la coalition serait reconduite. Ainsi, le PD fut ménagé par le *Luxemburger Wort*, grand quotidien catholique très proche du PCS. L'erreur stratégique de ménager le PD allait être lourde de conséquence pour le PCS, car c'est précisément sur l'électorat de ce parti que le parti démocratique allait mordre).

La campagne du PD a été menée en direction de « publics-cibles » bien définis, en valorisant une image de parti dynamique et moderne. Cette

stratégie a permis au PD d'effectuer en pourcentages absolus une progression dans toutes les circonscriptions, avec, cependant, des taux variant du simple au triple : 9,3 % dans le Centre contre 3,4 % dans Sud, 2,4 % dans l'Est et 3,6 % dans le Nord. Cette progression a été particulièrement remarquable dans les communes-dortoirs déjà citées (ainsi à Hesperange, le PD a triplé ses voix, à Walferdange il les a doublées).

Le chapitre des corrélations entre variables sociologiques et comportement électoral dans l'étude du CRISP (c'est la partie la plus faible de l'étude, la responsabilité n'incombe cependant pas au CRISP, étant le fait que les données et les études de caractère sociologique sont plus que lacunaires au Luxembourg) fait apparaître qu'il y a des coefficients significatifs positifs entre des variables telles que forte proportion de jeunes et de femmes actives dans la population, migration récente et les résultats électoraux du PD.

Le parti chrétien-social (PCS) a marqué de son empreinte non seulement la vie sociale et culturelle du Grand-Duché depuis 1919, date à laquelle son ancêtre, le parti de la Droite réussit à s'installer au pouvoir après avoir fait éclater le Bloc de la gauche (gouvernement entre libéraux et socialistes au pouvoir depuis 1908) (4).

L'appui de l'église catholique n'a jamais manqué au parti, même s'il s'est fait plus discret. Le *Luxemburger Wort*, quotidien de l'évêché, édité à près de 80 000 exemplaires par jour (on s'imagine facilement l'impact redoutable d'un organe de presse de cette taille dans un pays d'environ 350 000 habitants), constitue pour le PCS une puissante presse « amie ».

Pour un parti dans lequel les oppositions de classe sont atténuées par le ciment du christianisme sociologique, en d'autres termes par l'idéologie dominante traditionnelle, la dimension idéologique est évidemment cruciale.

C'est pourquoi on ne manquera pas de constater un rapport entre la perte d'influence du PCS (qui détenait encore en 1951 la majorité absolue au Parlement pour tomber à 30 % des votes en 1974) et la baisse de la pratique religieuse (ou plutôt une fraction de plus en plus importante de l'électorat catholique qui revendiquait un droit à l'autonomie politique).

Le PCS, bras politique d'une conception cléricale du catholicisme, se plaît à colporter l'image d'un parti populaire, se situant au-dessus des divisions et des dissensions sociales. Identifié depuis 1919 avec la direction du gouvernement (associé, il est vrai, la plupart du temps à des

(4) Pour l'histoire récente du Luxembourg on consultera l'excellent ouvrage de G. TRAUSSCH, *Le Luxembourg à l'époque contemporaine*, Luxembourg, Bourg-Bourger, 1975.

partenaires de coalition), le grand parti conservateur pouvait passer comme incarnation des conceptions dominantes et des institutions établies et susciter un vote « déférentiel » dans toutes les classes sociales. Il avait par ailleurs réussi à institutionaliser son influence grâce à de nombreuses organisations-relais dont la plus importante est la Confédération syndicale chrétienne (LCGB) qui regroupe environ un tiers des ouvriers organisés. L'influence du LCGB est plus faible auprès des ouvriers de l'industrie lourde qu'auprès de ceux occupés dans les petites et moyennes entreprises.

En 1974, les quatre listes du PCS comprenaient une quasi-majorité de candidats âgés entre 45 et 55 ans; 13 candidats appartenaient aux professions libérales ou étaient des employés privés, 12 des fonctionnaires.

C'est dans l'Est (— 11 %) et dans la circonscription du Centre (— 9 %) que le PCS perdit le plus de voix par rapport aux élections de 1968 (pertes dans le Nord : — 5,7; dans le Sud : — 6,30 %) (5).

Les matrices de proximité entre partis, établies sur base de l'incidence du panachage, tendent à démontrer que dans le Nord et l'Est, une grande partie des pertes du PCS s'explique par la concurrence du parti social-démocrate, alors que dans le Centre et dans le Sud, le partenaire de la coalition sortante, c'est-à-dire le PD, bénéficiait du recul du PCS.

Il reste que le PCS demeure le parti qui dispose de la représentation la plus équilibrée à travers tout le pays.

Le parti ouvrier socialiste (POSL) a participé au gouvernement, avec des alternances, depuis 1937. Il s'agit donc d'un parti dont l'histoire montre l'aptitude aux compromis de coalition, même si la marge de manœuvre de sa direction est étroite par rapport à sa base naturelle, le mouvement ouvrier organisé et en particulier le puissant syndicat CGT.

De 1964 à 1968, le POSL forma avec le PCS une « grande coalition » et semblait se transformer en parti de rassemblement à l'image du SPD allemand. Cette stratégie permit au POSL d'étendre son influence dans le Nord, l'Est et le Centre. A l'époque, certains observateurs politiques estimaient que le Luxembourg s'acheminait vers un système bipartite. Le PCS et le POSL détenaient en effet en 1964 respectivement 22 et 21 sièges à la Chambre des Députés, contre 6 au PD et 5 au parti communiste.

Les élections de 1968 se traduisirent pour le POSL par la perte de 3 sièges et par un reflux sensible en suffrages, dont le parti communiste profita dans le Sud et le parti démocratique dans le Centre. Ces pertes et le report de voix auquel elles donnèrent lieu, différaient d'une

(5) Pour les résultats électoraux consulter « Les élections législatives de 1945 à 1974 », *Bulletin du STATEC*, n° 7-8, 1974.

circonscription à l'autre, indiquaient que l'image du parti n'était pas la même dans le Centre et dans le Sud. Les pertes dans la circonscription du Centre étaient une expression de la défiance d'un électeur modéré à l'égard de l'aile syndicale du parti alors que dans le Sud, le POSL fut désavoué par une frange d'électeurs qui lui faisaient grief d'avoir trahi les intérêts de la classe ouvrière. Cette situation diamétralement opposée caractérise jusqu'à aujourd'hui le dilemme électoral du POSL.

La défaite de 1968 du parti, somme toute limitée, exacerba en son sein les contradictions sociologiques et idéologiques, ainsi que les rivalités personnelles.

La question de coalitions avec les communistes au niveau communal fut le détonateur de la scission qui se produisit en 1971. Six députés et un tiers environ des membres quittèrent le POSL pour constituer le parti social-démocrate (PSD). La scission affecta principalement les circonscriptions du Nord, de l'Est et du Sud. La situation prédominante du POSL au Sud, véritable bastion de ce parti, n'était cependant pas durablement ébranlée, les élections de 1974 allaient le prouver (le POSL réalisait pratiquement le même score — 35 % — qu'en 1968, alors que dans les autres circonscriptions les résultats de 1974, nettement derrière ceux de 1968, montraient les dégâts causés par la scission. Ceci est particulièrement visible dans la circonscription du Nord où les résultats de 1974 du POSL sont en retrait de 12,5 % par rapport à ceux de 1968. Ce reflux correspond certainement dans une large mesure aux 12,8 % de suffrages que le PSD parvenait à remporter dans la même circonscription).

L'événement qui profita sans doute le plus au POSL en lui redonnant son image de marque fut la grande manifestation syndicale du 9 octobre 1973. Dénoncée par le gouvernement PCS-PD comme atteinte à l'ordre et à la paix sociale, elle fit une profonde impression sur les milieux économiques dirigeants et détermina leur manière d'envisager la meilleure coalition gouvernementale pour la prochaine législature.

Le parti communiste (PCL) a mené la campagne de 1974 sur le thème de l'union de la gauche. Les communistes luxembourgeois avaient obtenu 6 sièges sur 56 en 1968, élections marquées par une progression générale mais particulièrement accentuée dans le Sud : 22 %, ce qui correspondait à une progression de l'ordre de 5 % par rapport à 1964.

Les bastions du PCL se situent dans le Sud industriel du pays et la concurrence avec le POSL y est serrée. Depuis 1967, date de l'intégration du syndicat communiste (FLA) dans le « Letzeburger Arbechterverband » (LAV) d'inspiration socialiste, la coexistence entre socialistes et communistes dans la circonscription vitale du Sud a débouché sur une collaboration concrète. Le bourgmestre de la deuxième ville du pays, Esch-sur-Alzette,

est un communiste (A. Useldinger) et la coalition majoritaire y est constituée depuis 1969 par le POSL et le PCL (lors des élections communales d'octobre 1975, les communistes y ont obtenu 27 % des suffrages, les socialistes 29 %).

Le PCL, parti de classe par excellence, a présenté le plus grand nombre d'ouvriers sur ses listes (31).

Par rapport aux élections de 1968, le PCL a accusé en 1974 une perte sensible dans toutes les circonscriptions (— 6,2 % dans le Sud).

Au-delà de la sociologie électorale.

L'étude des petits pays intéresse de plus en plus la science politique (6). Sans doute, cet intérêt est-il motivé par le souci fort honorable de raffiner les analyses et de rendre ainsi plus pertinente la théorie politique.

Si l'étude des petits pays aboutissait effectivement sur ce résultat, elle aurait plus que justifié son objet et son propos. Avant qu'on en arrive là, un patient travail de déblayage sera nécessaire. La trop grande familiarité avec l'objet sous étude ne sera pas un des moindres obstacles. L'étude du CRISP, limitée dans son ambition, il est vrai, est cependant exemplaire en ce qu'elle ne s'est pas arrêtée à la surface, à l'apparence du comportement électoral luxembourgeois. Elle a minutieusement dévoilé les mécanismes institutionnels et psychologiques qui seuls peuvent rendre intelligibles les comportements électoraux. Même si elle a dû procéder le plus souvent par « under-statement », par allusion implicite (par tact et respect envers ses commettants), la direction et les chemins que l'interprétation scientifique ou politique devra prendre sont clairement indiqués.

Il y a donc du pain sur la planche pour les futurs chercheurs s'occupant des réalités sociales et politiques luxembourgeoises. Leur tâche est grandement facilitée par l'incomparable instrument de travail que Jules Gérard-Libous et son équipe ont réalisé.

Summary : The Grand-Duchy of Luxembourg.

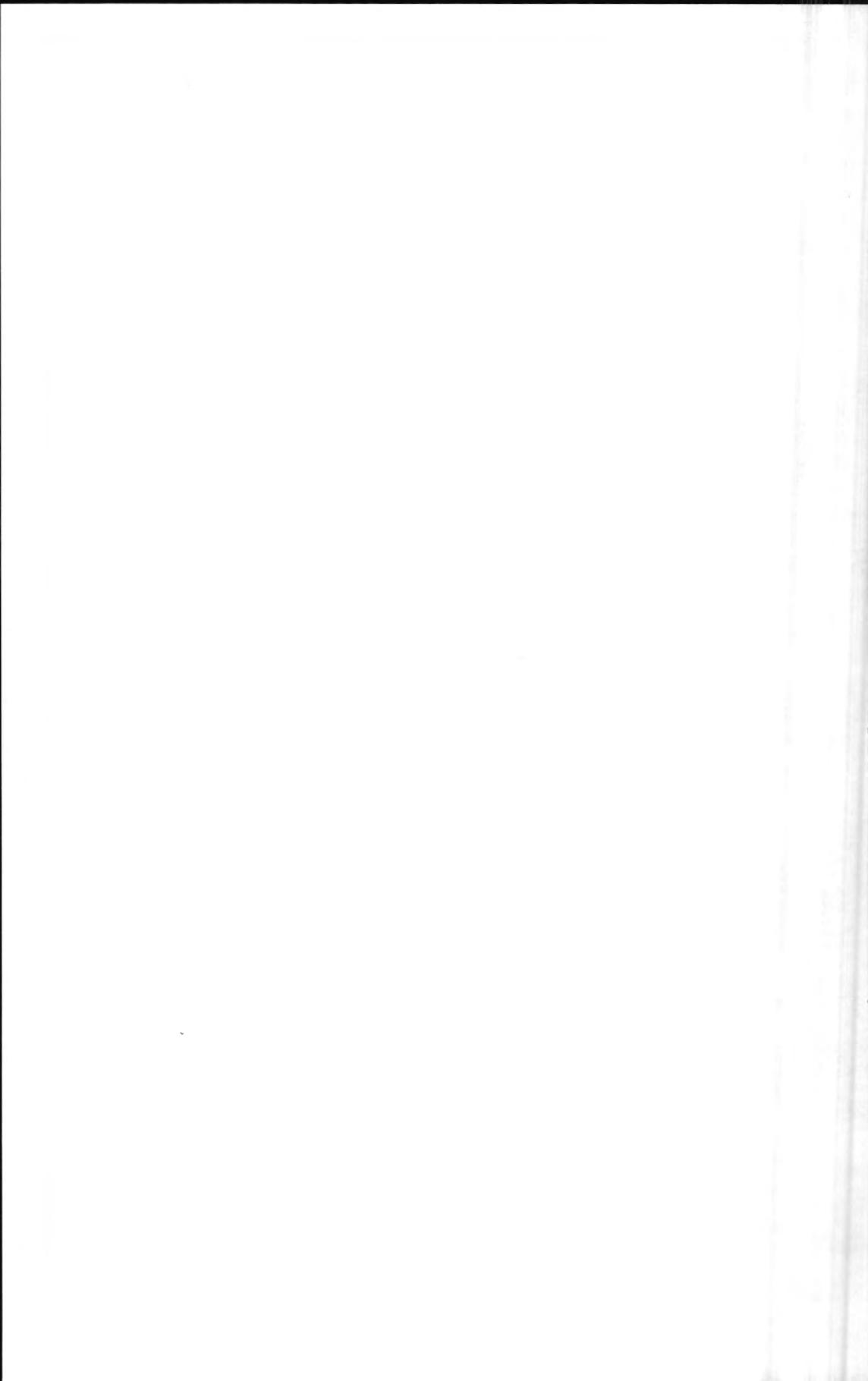
The Grand-Duchy of Luxembourg remains largely unexplored as far as social science is concerned. An excellent study in electoral sociology by Jules Gérard-Libois gives interesting insights and points out rather con-

(6) Voir par exemple R.A. DAHL and E.R. TUFTE, *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1974 ; M. HIRSCH, « La situation internationale des petits Etats », *Revue Française de Science Politique*, 5/1974 ; du même, « Die Logik der Integration », *Europa-Archiv*, 13/1974 ; du même, « Influence without power », *The World Today*, 3/1976.

vincingly that Luxembourg is endowed with a political system that has a marked degree of specificity, be it from the point of view of the electoral system, electoral habits or the social structure in general. It shows in particular that owing to the rather peculiar electoral system (ordinal proportional representation system allowing panachage), a large party diversity and a dynamic regionalism is fostered.

Consequently, the systematic study of small political entities such as Luxembourg enables a considerable and genuine refinement of political analysis.





Futurologie et Politique

par Alfred FRISCH,

Directeur de la revue « Les Problèmes de l'Europe ».

★

Notre époque adore la science et la technique. Leur heureux mariage justifie tous les espoirs, car ce couple est jugé capable de trouver des solutions à tous les problèmes qui préoccupent notre société. Le Conseil de l'Europe, souvent trop pusillanime, n'a-t-il pas dernièrement réuni une conférence parlementaire et scientifique qui s'est fièrement occupée du « défi lancé à la souveraineté nationale par la technologie fondée sur la science » ? Son rapporteur, qui n'est peut-être pas par hasard cofondateur du Club de Rome, a recommandé aux gouvernements de « créer un centre transdisciplinaire indépendant de réflexion et de recherche pour évaluer les incidences globales des progrès technologiques projetés ». On ne saurait guère donner une meilleure expression à une rêveuse arrogance technico-scientifique, qui est basée sur la conviction indiscutable que dans notre monde perfectionné, il est possible de tout prévoir, de tout planifier et de tout calculer à moyen ou long terme, en oubliant, bien entendu, les impondérables humains, c'est-à-dire les réactions heureusement encore imprévisibles de l'homme. En face de cette ambition démesurée, dont l'assurance n'est nullement amoindrie par une multitude d'erreurs et d'échecs, surtout au cours des dernières dix années, une démystification nous paraît utile. Nous voudrions notamment attirer l'attention sur un certain nombre d'ambiguïtés et de définitions trop superficielles, afin de faire ressortir les limites de la prévision ainsi que le caractère plutôt aventureux d'une futurologie, qui voudrait bien se transformer en science.

L'abandon de la prospective.

La futurologie doit sa naissance à la prospective, que ses protagonistes, notamment le français Gaston Berger, ont conçue, peu après la dernière guerre mondiale, comme une méthode destinée à améliorer les prévisions,

en essayant notamment de faire entrer dans les calculs les impondérables humains. Contrairement aux habitudes traditionnelles, la prospective ne se base pas sur des extrapolations et des courbes exponentielles, mais s'efforce de tenir compte des éléments qui peuvent intervenir d'une façon plus ou moins imprévue pendant la période envisagée pour influencer l'évolution des données. A notre avis, seule une futurologie prospective est valable, déjà pour la simple raison qu'elle n'aboutit pas à des affirmations, mais qu'elle conserve un caractère spéculatif. Son objectif n'est d'ailleurs pas de prévoir l'avenir, mais d'attirer l'attention sur des tendances d'évolution susceptibles d'être modifiées en cours de route par des interventions appropriées.

Il est donc très regrettable que nos futurologues actuels se soumettent de moins en moins à la stricte discipline de la prospective. Leur attitude est d'ailleurs compréhensible, car rien n'est plus difficile que de faire entrer dans l'ordinateur des impondérables. Les experts n'aiment pas beaucoup remplacer leurs certitudes par des doutes. Ils préfèrent travailler avec des variantes, avec des hypothèses hautes et basses et d'autres subterfuges, qui ont tous le même défaut d'être intimement liés à la méthode linéaire. On ne fait pas la prospective lorsqu'on annonce trois ou quatre résultats différents, qu'on obtiendra en prenant dès maintenant telle ou telle décision. Une futurologie n'a de sens que lorsqu'elle dépasse la prévision simple et admet, dès le départ, la fragilité de ses hypothèses en raison des inconnues qui peuvent entrer en jeu à n'importe quel moment. Bien entendu, on attend d'elle qu'elle découvre un maximum de ces inconnues. Ceci suppose qu'elle ne travaille pas seulement avec un ordinateur, mais qu'elle associe à ses travaux, d'une part, des historiens et, d'autre part, des sociologues et des psychologues capables d'établir leurs analyses à partir des réalités quotidiennes et non pas en conformité avec un engagement politique pris d'avance.

A tort ou à raison, l'observateur indépendant a l'impression que beaucoup de futurologues partent de la conviction ou de la crainte que certaines choses arriveront à une certaine date. Le but de leur travail consiste alors de rechercher les éléments capables de démontrer l'exactitude de leur propre opinion. Il est particulièrement inquiétant que la majorité de nos experts de toutes sortes qui se donnent la vocation de mobiliser l'opinion publique pour une bonne cause sont politiquement orientés, sinon nettement engagés. La futurologie se transforme dans ce cas d'une parascience en instrument politique ou économique. L'écologie est un terrain de prédilection pour cette attitude antiscientifique.

Dans la même catégorie, on trouve les sociologues (1) et les psychologues qui considèrent la lutte des classes et la responsabilité de la société pour tous les maux existants comme l'élément de base de leurs recherches ou de leurs réflexions. Or, le véritable futurologue devrait être libre de toute idée préconçue, s'appuyer exclusivement sur des réalités certaines et travailler dans l'ignorance totale des résultats auxquels il parviendra finalement en s'inspirant des règles de la prospective.

Souvent, il y a confusion entre prévision et prédiction. Un expert n'a pas à annoncer des catastrophes futures, car dans ce cas, il n'est pas neutre, mais prend position. Toute prédiction suppose un engagement qui est contraire à l'objectivité et qui rend, par conséquent, la valeur d'une prévision extrêmement douteuse. Malheureusement, dans notre période de vulgarisation permanente, dans laquelle les perspectives les plus aventureuses sont immédiatement exploitées et arbitrairement interprétées, le monde des experts fait de moins en moins une distinction nette entre la science et la politique, c'est-à-dire entre la prévision et la prédiction. Le Club de Rome a été à cet égard un exemple caractéristique. Nous ne le mentionnons qu'en passant, parce que nous n'avons pas l'intention d'engager avec lui une polémique, ni d'insister sur un certain nombre d'erreurs, de faux calculs et d'absurdités, qui sont déjà presque du domaine public. Il importe davantage de découvrir les racines les plus profondes de l'échec des prévisions en général et de la futurologie en particulier.

Globalisation et spécialisation.

Deux défauts faussent souvent les résultats : la globalisation et la spécialisation. On tire des conclusions de statistiques mondiales, sans se soucier suffisamment des situations régionales ou nationales particulières. En même temps, chaque futurologue s'accroche pour ses prévisions, souvent faites sur une base mondiale globale, à son propre secteur, sans tenir compte des multiples interdépendances et sans envisager une synthèse qui devrait nécessairement se baser sur une pensée et une recherche interdisciplinaires. Plus le champ de la prévision est large, plus elle semble tentante et aussi dépourvue de risques. Il est évidemment plus facile de démontrer des erreurs de jugement dans un cadre restreint que dans une audacieuse envolée mondialiste, dont les affirmations

(1) Citons, à titre d'exemple, le sociologue Alain Touraine qui a ouvertement pris position à diverses reprises pour une sociologie politiquement engagée.

fréquemment arbitraires ne sont que difficilement contrôlables par l'observateur moyen.

L'exemple le plus frappant de la mauvaise globalisation est fourni par les considérations démographiques. On annonce un monde catastrophiquement surpeuplé, en ne faisant aucune distinction entre les pays à fort et faible taux de natalité. On n'oublie pas seulement les différences fondamentales qui existent entre les pays industrialisés et le tiers monde, mais aussi entre les pays sous-développés et déjà surpeuplés, privés de ressources, telle que l'Inde, et d'autres qui manquent d'hommes pour assurer leur progrès économique ou qui disposent encore d'espaces énormes, telles que certaines régions d'Afrique et d'Amérique Latine. En s'appuyant sur des prédictions mondiales plus ou moins sérieuses, on recommande ensuite des politiques démographiques globales qui sont parfaitement inadaptées à une partie importante du monde.

Cette absurde globalisation crée, par ailleurs, une regrettable confusion dans les discussions internationales sur l'organisation des marchés des matières premières (2). Pour des raisons inexplicables, les matières premières sont intimement liées à la politique de développement, avec cette supposition parfaitement inexacte que les fournisseurs de produits de base sont d'office exploités par les pays industrialisés qui, selon la vieille doctrine anglaise, assoient leur richesse sur la transformation de matières premières achetées à bon compte. Encore maintenant, après plusieurs sessions spéciales des Nations Unies et après des multiples autres discussions internationales, le tiers monde veut ignorer cette réalité que les pays industrialisés fournissent environ 60 % des exportations mondiales de produits de base.

La spécialisation des futurologues est encore plus néfaste. En partant d'une analyse donnée, on recommande des solutions pour son propre domaine, en faisant abstraction avec une insouciance admirable de leurs répercussions sur d'autres secteurs de la vie économique ou sociale. Les écologistes raisonnent ainsi comme si l'argent ne jouait aucun rôle et comme s'il était possible de combattre les différentes formes de pollution avec une croissance zéro, sans pourtant renoncer à une politique sociale dynamique. On pourrait citer beaucoup de noms, des membres du Club de Rome aussi bien que des prophètes français ou américains, mais il ne nous paraît pas indiqué d'engager ici une polémique. Il est significatif que pratiquement dans tous les Etats, on ne calcule que la

(2) Rappelons, notamment, les débats et tractations de coulisse de la conférence des ministres des Affaires étrangères des pays non engagés qui a eu lieu en février 1976 à Manille.

charge immédiate des investissements collectifs en faveur des crèches, des écoles, des universités et des hôpitaux, sans penser, dès le départ, au coût ultérieur pour le fonctionnement et l'entretien. On déclenche ainsi sans cesse un processus budgétaire qui aboutit nécessairement à des déficits croissants. Pourtant, il serait fort simple de déterminer d'avance, au moins pour une période de cinq ou dix ans, le taux d'accroissement des dépenses courantes résultant des investissements sociaux collectifs.

Dans le domaine social, nos futurologues manquent en tout cas autant de courage que les hommes politiques. Personne n'ignore réellement que, dans presque tous les pays de l'Europe occidentale, la charge sociale atteindra entre 1980 et 1985 un taux insupportable. Ensemble avec la charge fiscale, elle risque d'enlever à la population la libre disposition d'environ 60 % de son revenu (3). Personne n'ose, cependant, établir des prévisions. Lors d'un récent colloque organisé par le Conseil de l'Europe sur la politique sociale, un seul rapporteur a abordé ce problème, bien entendu, sans provoquer des réactions, parce que les gouvernements, les syndicats, les partis politiques et, évidemment surtout, nos sociologues et futurologues préfèrent fermer les yeux pour ne pas être accusés par une opinion publique intentionnellement mal informée d'être des réactionnaires.

La responsabilité de ceux qui préconisent l'abaissement de l'âge de la retraite n'est pas moins grande. Une fois de plus, ils ne voient qu'un petit aspect du problème. Certes, on ne saurait entièrement éluder le financement, ni l'équilibre entre une population active et non active, mais personne ne se préoccupe dans ce contexte des conséquences psychologiques d'une retraite d'autant plus précoce que la médecine prolonge de plus en plus la durée de la vie. Bien sûr, les âmes sociales demandent à l'Etat et aux entreprises de préparer les travailleurs à la retraite pour éviter un choc trop grave, lorsque l'individu passe brutalement de l'activité à l'oisiveté. Ces sociologues, trop exclusivement intéressés au sort des personnes âgées, ne se laissent point impressionner par les difficultés rencontrées partout pour l'organisation des loisirs à la suite de la réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail. En plus, la meilleure préparation à la retraite ne change rien à l'impossibilité psychologique de condamner une fraction croissante de la population à partir de 55 ou 60 ans à l'inactivité et pratiquement au néant quotidien (4).

(3) Nous nous référons à des études des services de prévision du ministère français de l'Economie et des Finances ainsi qu'à des calculs du patronat allemand (BDI).

(4) Le sociologue et démographe français Alfred Sauvy a admirablement mis en lumière ces problèmes.

Les faux esprits linéaires.

Le raisonnement linéaire, l'incapacité de nombreux experts d'imaginer l'avenir autrement que comme une prolongation plus ou moins corrigée du passé récent, est une autre faiblesse des futurologues qui tournent ainsi carrément le dos à la prospective. Le plus étonnant est à cet égard la répétition permanente des faux jugements antérieurement établis d'après les mêmes méthodes superficielles. Les maîtres de la prévision acceptent avec une nonchalance extraordinaire leurs échecs, pour faire ensuite, avec une conviction également profonde, de nouvelles prédictions. Peut-être ne tiennent-ils même pas particulièrement à avoir raison, car le principal but semble être de fournir à la technocratie des statistiques lui permettant d'établir des règlements de toutes sortes afin d'intervenir selon sa guise dans l'évolution du processus économique et social. Trop souvent, la prévision est aujourd'hui dans beaucoup de pays un instrument politique hautement discutable.

La méthode linéaire fait abstraction de la majeure partie des interactions, des réactions possibles et parfaitement imaginables. La crise pétrolière a ainsi donné lieu à des aberrations incroyables. Les spécialistes de la Banque Mondiale ont effectué pour les excédents en devises des pays pétroliers des calculs strictement linéaires, en ne rectifiant que légèrement vers le bas les courbes de consommation de pétrole et en ne tenant que très insuffisamment compte de l'accroissement des importations des pays producteurs, ni des effets probables de l'augmentation de la production de pétrole résultant de la hausse des prix. Assez curieusement, la théorie des quantités marginales, qui avait toujours occupé une place considérable dans la science économique, semble avoir été tout simplement éliminée. Pourtant, sur un énorme marché pétrolier, dépendant largement des moyens de transport et des capacités de stockage, une variation de quelques pour-cent dans un sens ou dans l'autre peut avoir des répercussions considérables sur les prix. Les spécialistes de la Banque Mondiale, fidèlement suivis par ceux des grandes banques privées et des gouvernements, ont, bien entendu, appliqué la méthode globale, supposant ainsi sans raison que les excédents de l'Indonésie ou du Nigéria s'accumuleront de la même façon que ceux de l'Arabie Séoudite ou du Koweït. Aucun n'a, à un seul instant, envisagé la possibilité que les besoins en devises pour les plans de développement dépasseraient rapidement en plusieurs pays les recettes pétrolières.

Dans une récente étude, la First National City Bank de New York fait remarquer que les membres du Club de Rome ont fait leurs prévisions apocalyptiques sur l'épuisement des matières premières sans

s'occuper des travaux de la Commission Parley qui avait été chargée en 1950 par le Président des Etats-Unis d'examiner si vingt ans plus tard une économie américaine en forte croissance disposerait encore des ressources nécessaires en matières premières. Les conclusions de cette Commission étaient fort pessimistes, mais en réalité, les innovations technologiques rapides, de forts gains de productivité et une grande stabilité des prix ont, dès 1952, assuré un parfait équilibre entre la croissance et la production de matières premières. Autrement dit, la pénurie provisoire provoque une hausse des prix qui freine la consommation en éliminant des gaspillages, tout en encourageant la recherche et, par conséquent, la production globale ultérieure. Ajoutons qu'on vient de constater, contrairement à d'autres prévisions pessimistes, que le taux d'accroissement des forêts soviétiques et canadiennes est supérieur à la quantité des arbres abattus et que la forêt française, qui s'accroît actuellement au rythme moyen de 60.000 à 80.000 hectares par an, a passé entre 1830 et 1975 de 8,5 à 15 millions de hectares (5).

La démographie et le bonheur.

La méthode linéaire n'accorde, d'autre part, aucune place à l'auto-régularisation, c'est-à-dire à l'adaptation constante du comportement des individus et des groupes à des situations nouvelles, qu'elles soient encourageantes, contraignantes ou menaçantes. Cette autorégularisation, dont les lois naturelles sont pratiquement encore inexplorées, joue particulièrement dans le domaine démographique. Aucun futurologue ne paraît troublé par la faillite ridiculisant des théories de Malthus. Les experts des Nations Unies prédisent ainsi à l'Inde avec la plus parfaite tranquillité d'esprit pour 2075 presque 2 milliards d'habitants contre 600 millions en 1974, et ceci gentiment d'après une hypothèse basse. L'Inde serait alors encore favorisée par rapport au Bangladesh qui devrait supporter une densité de presque 2.000 habitants au kilomètre carré contre 600 en Inde, 135 en Chine et seulement 41 au Brésil (6). On voudrait bien savoir comment l'Inde pourrait absorber 2 milliards d'hommes et comment la population du Bangladesh pourrait survivre avec une densité qui paraît absurde. Il est évident que les courbes démographiques n'évoluent ni arithmétiquement ni géométriquement, mais selon les règles imprévisibles d'une société encore humaine, dont les membres savent réagir raisonnablement ou instinctivement. A partir d'un

(5) Ces informations sont fournies par le Ministère français de l'Agriculture.

(6) Selon les statistiques reproduites par l'Institut National d'Etudes Démographiques à Paris.

certain moment, toute explosion démographique se transforme en frein. Il faut aussi faire entrer en ligne non pas seulement le progrès économique et social, mais aussi la télévision et d'autres instruments techniques qui transforment le comportement humain, d'une façon ou d'une autre.

La futurologie souffre, en outre, d'une confusion des notions. Il est particulièrement troublant qu'elle traite sur le même niveau les données matérielles et le bonheur, qui est strictement individuel et fonction de la finalité que chacun souhaite, peut ou veut donner à sa vie. Cette confusion est grave, car il est évident qu'une société libre doit absolument laisser le bonheur dans le domaine réservé de l'individu. En effet, dès qu'un système politique se propose de rendre heureux ses citoyens, il est à la longue obligé de leur imposer une conception globale de leur existence, sans se soucier de leurs préférences personnelles.

Dans ce contexte, le comportement de la psychologie nous paraît assez instructif. Pour chaque être humain, elle s'efforce d'analyser les causes d'un déséquilibre, en fouillant le passé des individus et en recherchant la responsabilité de l'environnement, c'est-à-dire de préférence de la société. Ce bilan, une fois établi, elle essaie de guérir l'individu selon des règles plus ou moins scientifiques. Or, l'homme n'est pas un ordinateur. La connaissance des données n'est pas tout et la réponse ne saurait que rarement être conforme à des normes. Une psychologie détachée de la philosophie, c'est-à-dire de la finalité de la vie, nous paraît donc être un non-sens. Il en est de même pour une futurologie qui ne fait confiance qu'aux statistiques et qui ne laisse à l'homme qu'un rôle secondaire. Sur la base de ses analyses, elle a parfaitement le droit de faire des propositions, mais qu'elle cesse d'enfermer la société dans ses prévisions qui provoquent le plus souvent des mouvements de peur, si leur exagération n'incite pas les foules à l'insouciance, car fort heureusement, aucun groupe humain n'est à la longue capable de vivre dans un climat d'apocalypse.

Une attitude ahistorique.

Les futurologues comme les politologues se montrent aussi parfaitement indifférents envers l'histoire. Ils ne reconnaissent pratiquement aucun lien entre le passé et l'avenir. Leur tâche ne consiste qu'à analyser le présent pour pouvoir prévoir le futur. Malheureusement, cette attitude ahistorique se répand de plus en plus et aboutit nécessairement à des jugements superficiels. Citons l'exemple d'un politologue valable et estimé qui reproche à l'Eglise catholique allemande d'être beaucoup moins préoccupée par les problèmes sociaux que les évêques

français, pour en conclure qu'il y a d'un côté du Rhin une situation réactionnaire et de l'autre un esprit social éclairé. S'il s'était référé à l'histoire, qu'il n'ignore d'ailleurs point, il se serait rappelé que les évêques allemands étaient devenus conscients de leurs devoirs sociaux environ un siècle avant leurs collègues français et qu'ils appuyaient les partis de gauche lorsque les autres étaient intimement liés à une droite ultra-conservatrice. Il est donc normal que le comportement de l'Eglise catholique allemande est dans le domaine social libre de toute mauvaise conscience, réaliste et peut-être trop modérée, pour la simple raison que ceux qui ont un retard à rattraper sont plus audacieux et plus éveillés que ceux qui croient déjà avoir accompli une bonne partie de leur tâche.

La futurologie de l'environnement à laquelle le Club de Rome se réfère largement est particulièrement ahistorique. Elle ne veut pas savoir que les fleuves et les ports étaient infiniment plus pollués au Moyen Age et au XVIII^e siècle qu'à présent. Leurs collègues d'autrefois ont annoncé depuis les temps des Romains des catastrophes qui, fort heureusement, n'ont pas eu lieu. Le phénomène de surpeuplement se rencontre d'une façon ou d'une autre également dans toutes les phases de l'histoire. Les riches Romains ont construit des résidences secondaires, parce que la vie dans la capitale était devenue insupportable à cause de nuisances de toutes sortes. Jules César interdisait dans les quartiers d'habitation de Rome et des villes de moindre importance la circulation des voitures de livraison durant les heures nocturnes. Des regards plus fréquents vers le passé rendraient sans doute nos futurologues plus modestes et surtout plus prudents.

Etant ahistorique, la futurologie ignore évidemment le facteur temps. La superposition des évolutions et la force de freinage des traditions échappent fréquemment à ces experts, pénétrés de l'esprit linéaire. Ils sont fermés à tout changement qui ne serait pas le résultat de leurs prévisions. Entre l'analyse d'une situation donnée et leurs recommandations pour l'avenir, tout changement est interdit. Ils croient, en outre, toujours encore à l'accélération de l'évolution, en grande partie, parce qu'ils négligent le fait qu'un certain nombre de données qu'ils présentent comme des nouveautés ont déjà existé dans le passé sous des formes semblables. En réalité, une planification ne serait possible que si les étapes de l'évolution correspondaient approximativement à une durée raisonnable de prévision. Cette planification est limitée au moyen terme, c'est-à-dire à environ cinq ans, car au-delà, elle se transforme en spéculation. Or, les transformations des données, qu'il s'agisse de l'énergie ou de la démographie, pour ne choisir que deux exemples, s'effectuent dans des périodes de trente à cinquante ans. Nos planifi-

cateurs avaient dans une première phase compté avec une utilisation assez rapide de l'énergie atomique dans des proportions considérables et à des conditions rentables. Dans une deuxième phase, principalement depuis la crise pétrolière, ils ont plutôt tendance à sous-estimer ces possibilités, d'ailleurs hypothéquées par les incertitudes de la politique américaine qui a actuellement un caractère irrationnel, surtout dans les secteurs qui touchent à l'écologie (7). Cette situation devrait également inciter les futurologues à la plus grande prudence.

Notons aussi que pour l'approvisionnement en énergie, le temps, cet ennemi de la prévision, apporte sans cesse de nouvelles données. Les réserves pétrolières du Koweït risquaient de s'épuiser en quelques dizaines d'années. De nouvelles études viennent, cependant, de démontrer qu'elles pourront être exploitées au rythme actuel au moins encore pendant un siècle. Rien n'est plus absurde que de juger les possibilités de croissance de l'an 2000 d'après nos connaissances actuelles des possibilités d'approvisionnement en énergie et en matières premières.

Nous voudrions, enfin, faire remarquer que la politique sera toujours la grande inconnue de la futurologie. Il est inadmissible de la considérer dans le travail prévisionnel comme une constante, étant donné que l'évolution dépendra presque toujours de l'existence et de l'orientation d'une volonté politique. La politique n'est pas seulement l'art du possible, mais dans notre époque plutôt une navigation dans l'imprévisible. Le pragmatisme de plus en plus répandu prouve l'incapacité de la mise au point d'une politique à long terme. Un peu partout, les décisions sont prises du jour au jour, souvent imposées par des circonstances inattendues. Quelle est, dans ces conditions, la crédibilité de la futurologie ? A la rigueur, on peut encore prévoir des courbes de consommation ou de production, de même que les conséquences d'une industrialisation poussée sur l'environnement, mais le facteur politique échappe totalement à la futurologie, qui prend ainsi un caractère hautement spéculatif.

(7) Voir les travaux de l'Agence Internationale de l'Energie à Paris.



A RESEARCH PROJECT

THE EUROPEAN ALTERNATIVES STUDIES IN EUROPEAN POLITICAL ECONOMY

The Research Committee on European unification of the International Political Science Association, with the technical help of officials of the European Parliament and of the European Commission, is preparing a research project on « The European alternatives ».

This will be a comparative study of the major policies (i.e. the agricultural, industrial, external relations environment energy, economic and monetary policies) of, on the one hand the European Community and, on the other hand, of its member-states.

The contention of this exercise is that the European electorate public opinion as well as public-opinion-making circles are not sufficiently aware of the differences between the original policies of the Community, their coherence and their feasibility at the European level and their end result at the national level.

Departments of Political Economy, or of Politics or of Economics, interested in problems of European political economy will be able to join in this research by providing a critical analysis of one of the case-studies of the European and national policies listed below, according to the following procedures.

A. Case studies of the European Community policies.

Experts of the European Commission* and the Secretariat of the European Parliament have kindly agreed to prepare up-to-date case studies of the history and evolution of twelve policies of the European Commission which are divided, according to the stages which they have reached, as follows :

I. Policies being implemented by the Commission.

I.1 The Agricultural policy :

- the butter and milk-powder mountain,
- the beef mountain and scarcity.

I.2 The Energy policy :

- the supply of enriched uranium,
- the coal policy.

* MM. François MULLER, Christopher LAYTON, Michel CARPENTIER, Robert DE BAUW, Henri ETIENNE, CIAVARINI AZZI have already agreed to join in the project.

II. *Policies and actions proposed or in course of realisation.*

II.1 The industrial policy :

- the Steel policy,
- the Textile policy,
- the Air industry policy.

II.2 External relations :

- the food help schema,
- the policy if raw materials : copper, sugar.

II.3 Environment Policy .

- the pollution of rivers and waters.

III. *Policies proposed by the Commission but rejected by the member-states.*

III.1 Energy policy, oil, with special regard to the forecasts and proposals made by the Commission before the Kippur war.

III.2 The 8 March 1971, resolution on the EMU

B. The reports will cover the following points :

B.1 The proposals and communications of the Commission.

B.2 The advises and debates of the Parliament.

B.3 Evaluation of the feasibility of the proposal :

- Economic and political effectiveness,
- Commitment of the institutions and publicity,
- Perception of the public opinion and the interest groups.

B.4 Timing.

B.5 Assessment made at the time of the reaction of the member-states and of the national socio-economic groups.

B.6 Present position and an evaluation of the long-term effects of the evolution of the respective policy.

It is hoped that the case studies will be ready by the end of July 1976. In cases in which the experts of the Commission and the experts of the Parliament differ in their conclusions, each study can be published separately after the research is concluded.

C. *Academic analysis of the case studies.*

Each of the case studies thus completed will be sent to that Department of Political Economy, Political Science or Economics (or jointly) of any University known for its previous work and specialisation in the field of the respective policy which has proposed to undertake the analysis of the case study. Applications should be sent not later than July 15th, 1976, to Professor G. Ionescu, President a.i. of the IPSA Research Committee on European Unification, University of Manchester, Manchester M13 9PL. A preliminary meeting of those taking part in the project will be held on Wednesday, 18 August, 1976, at the International Political Science Association World Congress in Edinburgh, at 6 p. m. in the South Faculty room.

The analysis will consist of an examination of the findings of the case study on the respective policy by comparison with the same policy carried out by one or more member-states of the European Community. The point to be covered in the analysis by the University should comprise :

- a summary of the evolution of the respective policy of the member-state(s) in the last ten years or so ;

- an appraisal of the reactions of political circles in the respective member-state(s) to the steps taken by the Community ;
- an appraisal of the political and economic situation of the member-state ;
- a critical analysis of the policies of the Community in general (discussion of points B.1 to B.5 of the case study of the Commission and/or Parliament) ;
- an evaluation of the long term effects of the evolution of the respective policy of the Community and of the member-state(s) and of the chances of harmonising these policies.

The researchers of the University will, if they need further information for the case-study, benefit from a direct collaboration with the experts of the institutions of the Community.

It is proposed to hold in January 1977, in Brussels, a conference where representatives of the teams of experts of the Community and the heads of the research teams of the University, which have effected the analysis, will discuss together their findings and will draw more general conclusions. The conference will be attended also by a number of eminent personalities who, in cases of profound differences of views between the Community and the researchers of the university, will be asked to arbitrate.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Review of the Belgian Political Science Institute

Rédacteurs en chef — Hoofdredacteurs

L. MOULIN — W. DEWACHTER

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

L'Institut Belge de Science Politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

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

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getipt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. : 649.13.57 - 647.89.94 C.C.P. n° 000.00533.74-24 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen, Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 649.13.57 - 647.89.94 P.C.R. nr 000.00533.74-24.

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

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :

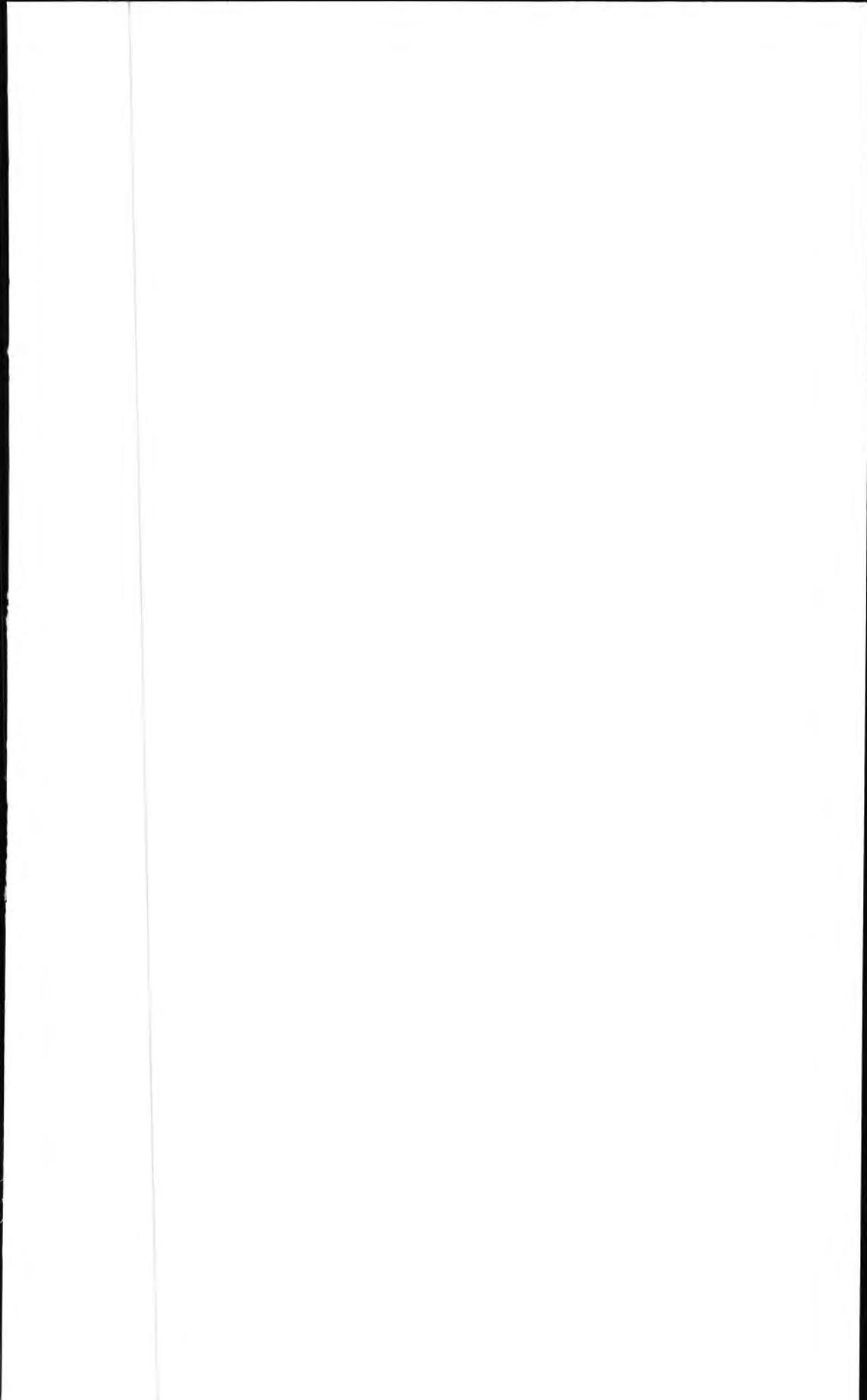
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review :

	1976
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers)	
Annual subscription (4 numbers)	F.B. - B.F.
Belgique - België	individu 700
Autres pays - Andere landen - Others countries	institution 1.500
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	400
2. Collection par année de 1959 à 1975. Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1975 - Set per Year of 1959 through 1975	
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Others countries	700
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/through 1975	300
4. Collection complète de 1959 à 1975 inclus : Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 F.B. Volledige verzameling van 1959 tot 1975 inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F. Full set of 1959 through 1975 : Belgium : 7.000 B.F. - Others countries : 8.000 B.F.	

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Éducation nationale
Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Dépôt légal — Wettelijk depot : D/R.P. 1976/1/1173

Imprimé en Belgique — Gedrukt in België



IMPRIME EN BELGIQUE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S.A.



Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)