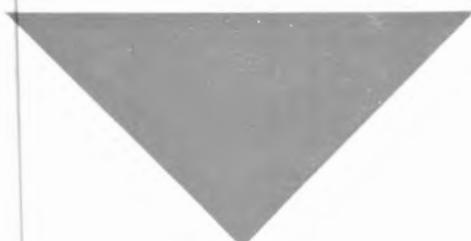


RES PUBLICA



1974/1

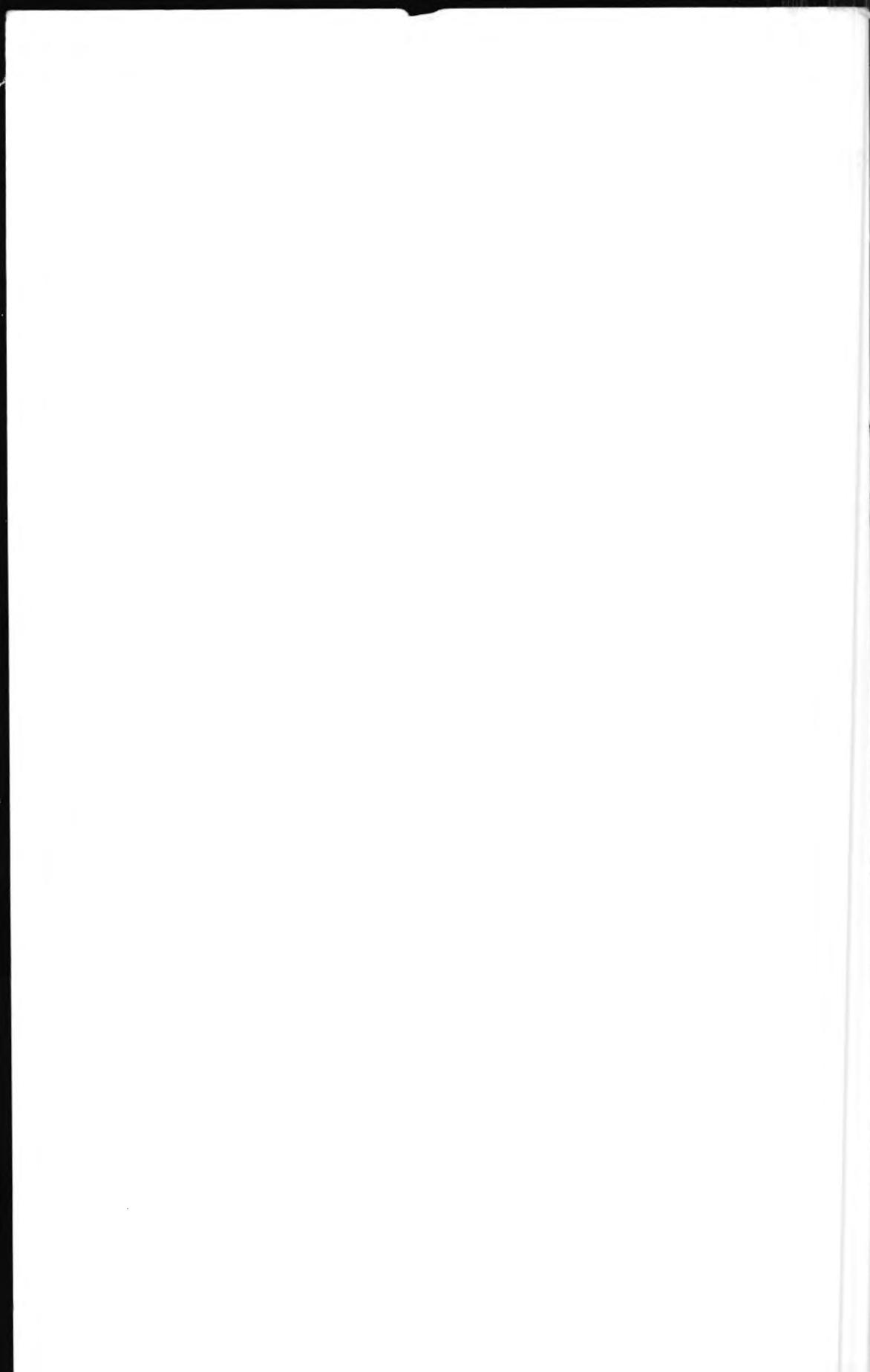
Theo Lefèvre⁺

Dusan Sidjansky et Ural Ayberk

Jacques Zylberberg

D.A. Strickland

Julien Freund



RES PUBLICA

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

SOMMAIRE - INHOUD

Le Fonds Robert J. Lemoine	5- 6
De managers en het management : beleid tussen politiek en technologie, door Theo LEFEVRE (†)	7- 18
Pareto et le pouvoir, par J. FREUND	19- 32
Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six, par Dusan SIDJANSKI et Ural AYBERK.	33- 62
Rationalité et irrationalité politique : les contra- dictions de l'Unité Populaire chilienne, par Jacques ZYLBERBERG	63- 88
The multi-national state, by Susan Hattis ROLEF	89-116
Plaidoyer pour une autre constitution, par Bernard REMICHE et Charles-Etienne LAGASSE	117-132
De macht der staten, door Guy TEGENBOS	133-160
Defining « Ideology » — A reformulation, by D.A. STRICKLAND	161-178
Informations	179-180

VOLUME XVI - BUNDEL XVI - 1974 - N. 1

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

L. MOULIN, professeur au Collège d'Europe à Bruges et à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université catholique de Louvain.

Vice-président - Ondervoorzitter :

L. TINDEMANS, Volksvertegenwoordiger, Eerste Minister, Premier Ministre.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

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

St. BERNARD, chargé de cours 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, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAYEMAER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

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

J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du Centre de recherche et d'informations socio-politiques.

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

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

L. GYSELYNCK, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.

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

M.P. HERREMANS, publiciste.

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MAST, raadsheer bij de Raad van State, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

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

M. NAESSENS, Voorzitter en Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.

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

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

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

F. SWAELEN, Volksvertegenwoordiger.

L.E. TROCLET, Ministre d'Etat, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

H.F. VAN AAL, membre de la Chambre des Représentants; Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre des Affaires étrangères.

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

K. VAN ISACKER, hoogleraar aan de Universiteit Faculteit Sint-Ignatius.

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, Iektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

L. MOULIN, président — voorzitter.
 L. GYSELYNCK, administrateur-trésorier — beheerder-schatbewaarder.
 M. BOEYNAEMS, L. CLAES, J. GERARD-LIBOIS, M.P. HERREMANS, membres du Conseil — leden van de Raad.

Suppléants - Plaatsvervangers :

St. BERNARD, J. BUCHMANN, T. LUYKX.

RES PUBLICA :**Rédacteur en chef :**

L. MOULIN, président de l'Institut.

Hoofdredacteur :

W. DEWACHTER, 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.), Anne JAUMIN (U.C.L.), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe), D. NORRENBURG (U.L.B.), G. PROVOOST (R.U.G.), D. SEILER (Namur), A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNEN (C.E.E.-P.E.G.), A. VAN VAERENBERGH (U.C.L.), Cath. ZWETKOFF (Liège).

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

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

H. BALTHAZAR, Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. BARREA, chargé de cours à l'Université Catholique de Louvain.
 J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 S. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 Mvr. M. CLAEYS- VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg te Hasselt.
 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, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. GERARD-LIBOIS, président-directeur 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. GOTOVITCH, assistant à l'Université libre de Bruxelles.
 H. HAAG, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 M. LIEBMAN, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 R. MAES, hoofd van de studiedienst bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.
 A. PHILIPPART, secrétaire général de l'Institut.
 I. RENS, professeur à l'Université de Genève.
 J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 P. VAN DE MEERSCHÉ, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 H. VAN HASSEL, lektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 G. VAN OUDENHOVE, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 A. VRANCKX, 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 - Navorsor : W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

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

Documentaliste - bibliothécaire - Documental. - bibliothecaresse : M^{me} M. SCOHY-GOETHALS.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).

**Tél. : 49.13.57 - 47.89.94. C.C.P. n° 000.00533.74-24 — Hotel voor Wetenschappelijke
Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 49.13.57 -
47.89.94 P.C.R. nr 000.00533.74-24.**



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 leurs 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 terugggegeven.

Bibliographie - Boekbespreking.

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

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

**MEMBRES HONORAIRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

Henri Buch (†), André Buttgenbach, René Clémens, Victor Crabbe, Richard Declerck, Fernand Dehousse, Paul De Visscher, Jean Dhondt (†), Arthur Doucy, Jean Duvieusart, Louis Frédéricq, Walter Ganshof van der Meersch, John Goormaghtigh, J.P. Haesaert, Henri Janne, Jacques Leclercq (†), Georges Smets (†), Paul-Henri Spaak (†), Lucienne Talloen, Jean Van Houtte, Pierre Wigny.

**NOTE A L'ATTENTION DE TOUS COLLABORATEURS**

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, getijpt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden.



Le Fonds Robert J. Lemoine

La famille de Robert J. Lemoine vient de léguer à l'Institut belge de Science politique plusieurs milliers d'ouvrages qui faisaient partie de la bibliothèque du défunt.

Pour les jeunes d'aujourd'hui le nom d'un homme décédé en 1938, à l'âge de 41 ans, ne dit évidemment rien. Mais ceux de ma génération se souviennent encore, et avec quelle émotion, de cet homme, l'un des plus éminents de sa génération.

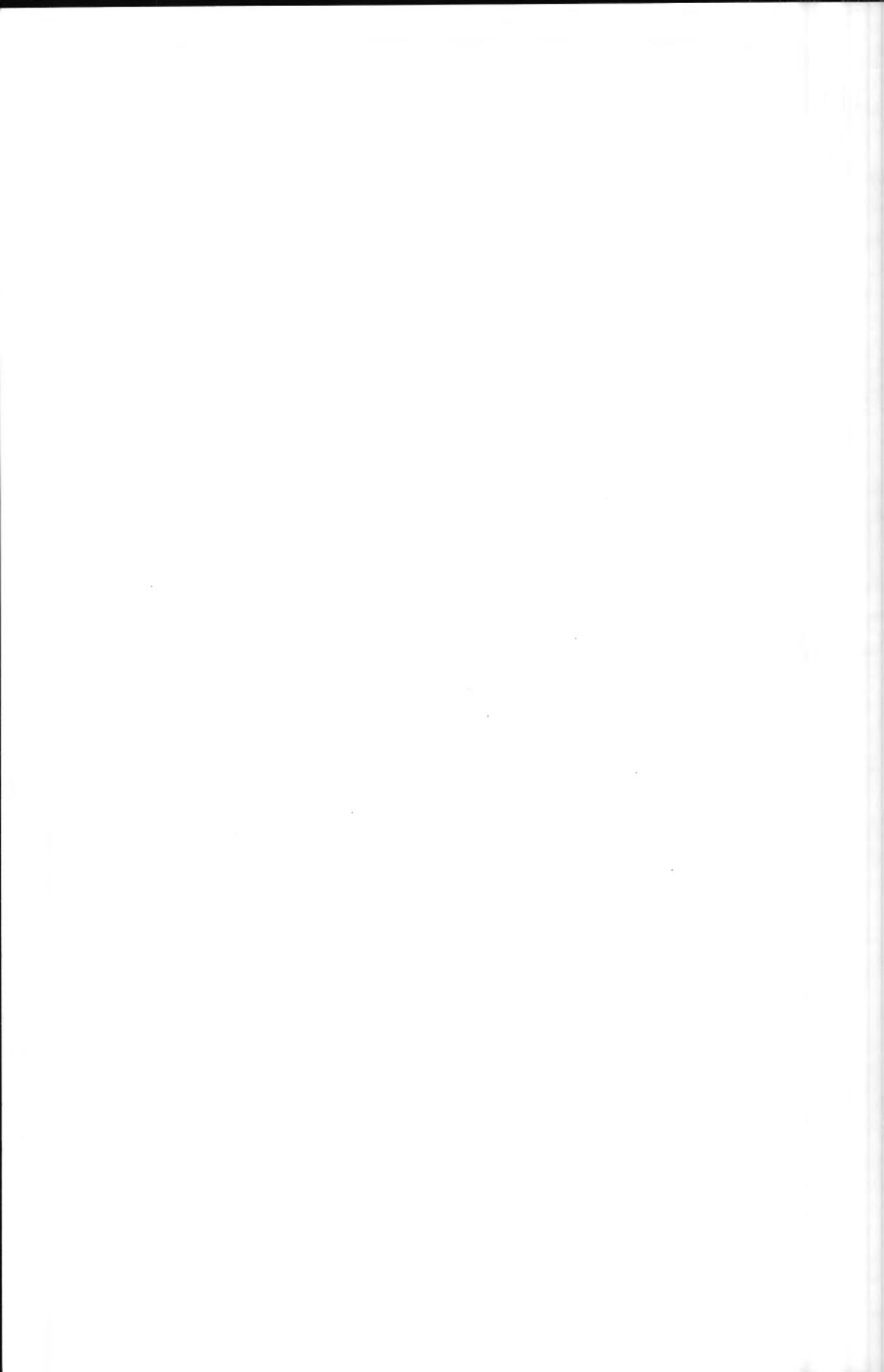
Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Directeur général adjoint de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, il fut pour tous ceux qui l'approchèrent et le connurent, un des animateurs intellectuels, un des remueurs d'idées les plus extraordinaires d'une époque entre toutes propice aux remises en question radicales. Tous ceux qui l'ont connu en gardent encore un souvenir éblouissant. Un souvenir ému, aussi, car cet homme qui avait la dent dure, à l'occasion, avait le goût de l'amitié. Et nous étions de ses amis.

Que les livres qui ont nourri la réflexion d'un homme de cette envergure soient légués à notre Institut est donc, pour nous, un grand honneur.

Nous aimerions que la famille Lemoine sache combien nous y sommes sensibles et veuille bien croire à notre gratitude.

L. M.





De managers en het management : beleid tussen politiek en technologie *

door Theo LEFEVRE †

Minister van Staat. Voorzitter van de Raad van
Beheer van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Minister van Staat Theo Lefèvre heeft meer dan vijftien jaar lang een belangrijke positie in de Belgische politiek bekleed en is tevens een gezaghebbend beoordelaar van deze politiek geweest. De redactie wil de nagedachtenis van deze staatsman huldigen met de publikatie van een van zijn laatste grote toespraken.

*
**

De managers.

« Managers » en « management » zijn twee onderscheiden zaken, zoals ook bv. de ideeën van K. Marx en het Marxisme niet hetzelfde zijn. Ook is de rol van de manager en de inhoud van de functie die hij waarneemt historisch gezien fel geëvolueerd: de accenten op bepaalde aspecten van deze functie werden met de tijd verlegd.

Managers zijn in de eerste plaats individuen. Dit wil zeggen dat men bij de beoordeling van de manager vooral oog heeft (of zou moeten hebben) voor de persoonlijke eigenschappen en talenten en in de tweede plaats voor zijn technische kennis. Als men over managers spreekt gaat het niet zozeer over « kennen » dan wel over « kunnen ». Sommigen besluiten eruit dat men manager geboren wordt — zoals dit bij de dichters het geval is en dat het geen beroep is dat men aanleert indien men niet over specifieke talenten beschikt.

* Deze toespraak, uitgesproken op 29 maart 1973, besloot het Vijfde Seminarie van Beleid en Beheer voor de hogere kaders van de Krijgsmacht. « Res Publica » dankt de redactie van *Contact*, driemaandelijks tijdschrift uitgegeven door de Krijgsschool te Brussel, voor de bereidwilligheid tot het in druk overnemen van deze toespraak.

Dit is juist, maar

Men mag de noodzaak aan technische vorming niet onderschatten, vooral niet in het kader van de huidige complexiteit van onze organisaties. Ook kunstenaars moeten hun technieken onder de knie hebben.

Het benadrukken van de persoonlijke eigenschappen is niet specifiek voor de managers. Het geldt ook voor praktisch alle beroepen. Het onderscheid tussen een goede en een slechte chirurg is ook dit tussen een techniker en een kunstenaar ; het onderscheid tussen een staatsman en politiker (in de triviale zin van het woord) is het feit, dat de politiker nooit iets meer kan zijn dan een politiker en een staatsman in sommige omstandigheden ook politiker moet zijn. Hetzelfde geldt ook voor de manager en de technokraat. Belangrijk is het te weten dat het benadrukken van de menselijke eigenschappen en talenten bij de manager van groot belang zijn, vooral in de huidige omstandigheden (cf infra).

De *funktie* van de manager heeft in de recente geschiedenis een aantal evoluties en accentverschuivingen ondergaan.

In het begin van de eeuw werd de manager vooral geïdentificeerd met de *ondernemer*, de « *entrepreneur* ». Het is de periode van de adembenemende verhalen over de stichters van de hedendaagse reuzenbedrijven die het dank zij hun ondernemingsgeest brachten « van loopjongen tot industriekapitein » : Rockefeller, Morgan, Watson, de gebroeders Philips, Krupp, Agnelli dateren uit deze periode. Historici, biografen, economen bezongen hun daden in lyrische bewoordingen. Men sprak over de « *entrepreneur* » — nobel — prijswinnaar voor Economie Samuelson o.a. — als de voornaamste motor van de economische vooruitgang.

De *vooroorlogse depressie* heeft deze ode aan de ondernemingsgeest en de vrije competitie vooral in het land van de onbepaalde mogelijkheden (USA) in mineurtoon doen overslaan. De liberale ondernemer werd met argwaan bekeken, vooral vanuit twee milieus : de economische politiek en de wetenschap. Keynes bv. heeft harde woorden voor de ondernemers en met hem de economische politiek van praktisch alle Europese geïndustrialiseerde landen die nu nog altijd op Keynesiaanse leest geschoeid zijn ; nl. de tewerkstellingspolitiek (ten koste van alles) : probleem der koolmijnen in België bijvoorbeeld.

De manager-ondernemer wordt met argwaan bekeken, omdat men zich rekenschap geeft dat de belangen van zijn onderneming niet altijd samenvallen met de belangen van een gemeenschap en de economische politiek van een land. Hij kan zelfs — indien men hem volledig vrij laat te « *ondernemen* » — bepaalde essentiële economische en sociale

evenwichten verstoren. De houding van de economische wetenschap en de economische politiek is een zuurzoete houding :

— enerzijds het initiatief en de ondernemingsgeest stimuleren ;

— anderzijds deze weerbarstige en ietwat wilde ondernemers in de rij doen lopen ; namelijk hun initiatief richten en eventueel beperken in het raam van de economische en sociale objectieven van de staat.

Tegen de achtergrond van de grote depressie en de oorzaken ervan werd de funktie van de manager dan vooral gezien in termen van *organisatie, planning en controle*. De manager zal nu vooral organiseren, controleren en vooruitzien, wat te begrijpen is gezien de historische en sociaal-economische omstandigheden van deze periode, waarin men voor het eerst duidelijk begreep en aan den lijve ondervond dat de werking van de « onzichtbare hand » en het automatisch evenwicht van de vrije economische competitie een fictie was. Definities van het management als « diriger c'est prévoir » en « le management est ne rien faire, tout faire faire et ne rien laisser faire » stammen uit deze periode. De accentverschuiving is duidelijk : van het zelf doen of ondernemen naar het niets laten gebeuren, wat duidelijk wijst op planning, controle, vooruitzicht en organisatie (= tout faire faire).

Een derde stap in deze historische evolutie is de ontwikkeling van het management als een *stelsel*. De oorsprong situeert zich rond de jaren zestig. De oorzaken van deze evolutie kunnen herleid worden tot die essentiële factoren :

— De *ontwikkeling van de ondernemingen* zelf die uitgegroeid zijn tot zeer complexe organisaties die op een systematische manier dienen geleid te worden. Daarbij komt nog dat deze ondernemingen van langs om meer gediversifieerd worden naar verschillende types : het management van productiebedrijven is in veel aspecten verschillend van dit der dienstverlenende bedrijven en organisaties uit de tertiaire sektor, zoals banken, financiële instellingen, hotels en administraties of nog van non-profit organisaties zoals ziekenhuizen en universiteiten die elk om een specifiek management vragen.

— De *technologische ontwikkeling* vooral op het gebied der ordinateuren en de informatieverwerking die op zichzelf reeds nieuwe managementvormen en systemen impliceren.

— Het feit dat bedrijfsbeleid in al zijn vormen het voorwerp van *wetenschappelijk onderzoek* uitmaakt. Men spreekt van wetenschappelijk management of van management als een wetenschappelijke discipline.

Dit is mijns inziens verkeerd. Management is in de eerste plaats een geheel van technieken en geen wetenschappelijke discipline. Wel kunnen een aantal wetenschappelijke disciplines zoals de psychologie, de ekonomie, de sociologie, de rechten enz... toegepast worden op management-problemen en een nuttige bijdrage leveren tot de oplossing ervan. Wel is het zo dat wetenschappelijk onderzoek over management-problemen een diepgaande invloed uitoefent op de conceptie en de functies ervan.

De *funktie* van de manager in deze situatie onderging een diepgaande invloed. Hij wordt in dit historisch kader van langs om meer geïdentificeerd met de « *technokraat* » : de man die verantwoordelijk is voor het goed funktionieren van de organisatie enerzijds volgens gekende managementtechnieken en anderzijds, door de medewerking van de leden van de organisatie te motiveren, te oriënteren en te coördineren op de te bereiken objektieven. Sir Reynolds drukte het als volgt uit : « getting things done efficiently through a community of people ».

Een vierde zeer recent fenomeen in deze evolutie is de *multinationale organisatie* van de reuzenconcerns (de multinationals) die gezien hun internationaal karakter weinig of niet onderworpen zijn aan nationale spelregels. Opnieuw staan we voor een periode van argwaan van de verantwoordelijken voor de nationale economische politieken tegenover de managers van deze bedrijven, waarop ze weinig of geen vat hebben en die de gestelde economische en sociale objektieven in gevaar kunnen brengen. Denken we maar bv. aan de sluiting van bepaalde bedrijven in ons land die behoren tot multinationale concerns. Deze beslissingen worden niet in België maar in het buitenland genomen waarop de nationale wetgevingen en reglementering uiteraard weinig vat hebben. Hetzelfde geldt voor de aktuele muntcrisis waar deze multinationale bedrijven een zeer grote verantwoordelijkheid in dragen, gezien het speculatief karakter van hun enorme likwiditeiten die ze ten gepastentijdeergens in de wereld omzetten van de ene munt in de andere.

Ook de inflatie die een internationaal fenomeen is, vindt hier zijn voornaamste voedingsbodem met dien verstande echter dat deze « multinationalen » enerzijds importateurs zijn van inflatie en anderzijds reële economische groeiwaarborgen. Wij staan mijns inziens hier voor een nieuwe economische situatie waarmee we voortaan zullen moeten leren te leven, namelijk dit van een permanente maar te controleren inflatie gepaard met reële economische groei. Pasklare oplossingen voor deze problemen zijn er momenteel niet. Wel kan het volgende gesteld worden :

— de argwaan van de nationale economische politiek tegenover dit fenomeen is niet dezelfde als in deze uit de vooroorlogse periode,

gezien we thans in een *gemengde economie* leven waar permanent overleg, contact en wederzijdse complementariteit bestaat tussen de private en de publieke sektor, wat in de jaren dertig veel minder het geval was ;

— het multinationaal karakter der ondernemingen gaat gepaard met de *internationalisatie van de publieke sektor*: de economische politiek wordt eveneens van langs om meer op wereldschaal gedefinieerd (Gemeenschappelijke Markt van de negen, Internationaal Monetair Fonds, de Kennedy Rounds, de groep van de twintig rijkste landen, enz...);

— de *funktie van de managers* zal in deze multinationale context een diepgaande evolutie ondergaan.

Ik zou dit eerste deel betreffende de evolutie van de rol der managers willen besluiten met een dubbele vaststelling :

— Het archetype van de manager-ondernemer evolueert over de organisator naar een meer technokratisch type dat instaat voor het efficiënt funktionieren van een systeem. De ondernemingsgeest wordt ingekapseld in een geïntegreerd geheel. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de manager als funktie opgeslorpt wordt door het management als systeem en zijn handelen er door geconditioneerd wordt. Ik kom daar later op terug.

— Belangrijker mijns inziens in deze evolutie is het uit elkaar halen van beleid (policy making) en beheer (management), van de beslissing over objektieven en het realiseren ervan. De manager-ondernemer was terzelfdertijd de man die het beleid en de politiek bepaalde en zorgde voor de uitvoering ervan. Beleid en beheer waren één in zijn persoon. De groeiende complexiteit van de organisaties heeft deze twee elementen uit elkaar gelegd : het beleid komt in handen van organen (de beheerraad bv.) terwijl het beheer de taak wordt van de manager, verantwoordelijk voor het goed funktionieren van het geheel.

Op zichzelf lijkt dit een nuttige taakverdeling maar men mag hierbij niet vergeten dat deze manager of beheerder omringd is door een steeds talrijker en kompetenter wordende groep kaderleden — de staf van technokraten — die over alle informatie beschikken en door hun dagelijkse beheersactiviteiten de organisatie en zijn problemen door en door kennen. Men heeft dit geheel de « technostruktuur » genaamd.

Het problematische in deze evolutie is het feit dat de beleidsbeslissingen — dit betekent de beslissingen over de filosofie van de organisatie, over objektieven en over de strategie om deze objektieven te bereiken in handen zijn van *organen* samengesteld uit personen die deze organisatie onvoldoende kennen of over onvoldoende informaties beschikken, zodanig

dat het risico om hetzij geen beslissingen, hetzij verkeerde beslissingen te nemen zeer groot wordt. Ofwel laten ze zich totaal leiden door hun beheer-instanties, de technostructuur of het management, wat soms tot dramatische vergissingen kan leiden. Dit gevaar wordt groter naarmate de managementsystemen en de technostructuur efficiënter en doelmatiger beginnen te werken. Men constateert hierbij dat de beleidsorganen «praatorganen» worden en de operationele organen (= het management), de facto de beleidsbeslissingen opdringen. Deze verhouding beleid-beheer wordt in veel gevallen een machtsverhouding met een duidelijk politiek karakter.

Let wel, dit probleem stelt zich niet alleen op het vlak van de bedrijfswereld maar analoog op het vlak van onze politieke instellingen. De verhouding tussen enerzijds het parlement als beleidsorgaan verantwoordelijk voor de policy making en dat zijn onmacht nog moeilijk verbergt en anderzijds de regering belast met de uitvoering van dit beleid, is al even typisch in dit opzicht. Hetzelfde doet zich voor binnen het kader van de uitvoerende macht met al dan niet uitgesproken conflicten tussen het beleidsniveau in handen van de ministeriële kabinetten en de administratieve technostructuur geleid door managers-sekretarissen generaal.

Het is duidelijk dat Montesquieu de technocratie niet zal overleven en dat hij dringend dient herdacht te worden wil men een crisis van het regime vermijden; want daarover gaat het in feite als men spreekt over de crisis van de parlementaire democratie, nl. over de zeer complexe verhouding tussen beleid en beheer en de eventuele mogelijkheden tot herstel van een zekere eenheid.

Het management als systeem.

Het management als een systematische organisatie van de beschikbare middelen in functie van een bepaald objectief is reeds zeer oud en vindt zijn oorsprong in de *militaire sfeer*. Tenandere het vocabularium van de manager doorspekt met militaire termen zoals *marktstrategie*, de *staf*, *stafvergaderingen*, alsook de zeer hiërarchische opbouw van de waar te nemen functies wijzen op een duidelijke militaire invloed: alle managementsystemen zijn overigens direkt of indirekt afgeleid van nieuwe benaderingen, technieken en procedures, op punt gesteld in het leger of bij gelegenheid van militaire conflicten.

Het systematisch organiseren van middelen in functie van een bepaald objectief is vanuit de militaire sfeer overgewaaid naar de *bedrijfswereld*. Het stakhanovisme en het taylorisme waren er de eerste uitingen van.

Op het niveau van de bedrijven werd het eerst aandacht besteed aan de *interne organisatie* : het uitsplitsen van een aantal functies van waaruit personeelsbeheer, financieel beheer, budgettaire controle, productie, marketing, enz... ontstaan zijn. Daarbij kwam zeer spoedig de betekenis voor de efficiency van de onderneming of economisch uitgedrukt : de *productiviteit* van het bedrijf. Management werd beschouwd als een der voornaamste productiviteitsfactoren van het bedrijf : interne rationalisatie van productieprocessen, administratie, aan- en verkoop, financiering, marktstudies, werden technischer en wetenschappelijker bekeken. Tevens werd ook meer aandacht besteed aan de inbreng van de menselijke factoren : psychosociale kennis over de gedragingen en de motiveringen van de werknemers in relatie tot de organisatie resulteerde in allerlei technieken en middelen (het premiestelsel bv.) teneinde de productiviteit van de werknemer op te voeren. Deze productiviteits- en rendementsvisie werd vooral dank zij de aktie van de vakbonden en sociale organisaties binnen menselijke en sociaal aanvaardbare grenzen gehouden.

De groei van de bedrijven tot komplekse organisaties met multinationale vertakkingen enerzijds en de ontwikkeling van de computertechnologie en informatieverwerking anderzijds hebben het management voor nieuwe taken geplaatst. De complexiteit werd als *systeem* beschouwd, onderverdeeld in een aantal subsystemen. De integratie van deze subsystemen gebeurt op het niveau van de informatieverwerking (systeemanalyse, operationeel onderzoek) die toelaat aan de top en aan een kleine groep collegiale managers beslissingen en opties te nemen die in sommige gevallen een imperium betreffen.

Bij wijze van voorbeeld kan ik U zeggen dat het jaarlijks budget van General Motors groter is dan dit van de Belgische Staat.

In de jaren zestig werd in de USA gepoogd een dergelijk geïntegreerd managementsysteem over te brengen in de *politieke sfeer* en meer bepaald met het oog op het te voeren Vietnambeleid. Sleutelfiguur in deze operatie was de toenmalige minister van defensie McNamara, de briljante ontwerper van het geïntegreerd managementsysteem bij Ford Motor Company. McNamara heeft dit geïntegreerd informatie- en beleidssysteem willen toepassen op politieke beslissingen. De revelaties der jongste jaren, over de manier waarop de Vietnambeslissingen werden genomen en de verkeerde of onvolledige informaties waarop deze *politieke* beslissingen op presidentieel niveau waren gebaseerd tonen duidelijk aan tot welke dramatische gevolgen de « pure » technokratische benadering kan leiden. De manager McNamara was de gevangene van zijn systeem waarboven hij niet uitsteeg.

De oorzaak hiervan is hoofdzakelijk gelegen enerzijds in het mythologisch geloof in de volmaaktheid van om het even welk systeem, anderzijds dat deze geïntegreerde systematische benadering enkel kwantitatieve of kwantificeerbare gegevens in rekening brengt en geen aandacht heeft voor de niet kwantificeerbare menselijke motiveringen en gedragingen die op zijn minst even reëel en objectief zijn, vooral als het gaat over politieke beslissingen. De Vietnambeslissingen werden genomen op basis van « aantallen » — meestal nog verkeerde gezien het autonoom beleid van het Pentagon en zijn machtsstrijd met de politieke beleidsinstanties — zonder aandacht voor de religieuze verhoudingen, (Boedhisten, Katholieken), de gebruiken en gewoonten, het karakter, de waardeschalen en aspiraties van de Vietnamese bevolking en haar leiders (Diem bv.). De opeenvolgende Amerikaanse frustraties werden in het kader van deze systeembenadering opnieuw beantwoord met « aantallen » (méér troepen, méér bommen).

Ik wil hier niet verder over uitwiden, maar er enkel op wijzen dat het blindelings toepassen van geperfectioneerde systemen altijd gevaarlijk is, vooral dan als het daarbij nog gaat over technieken die van de ene realiteit — de bedrijfswereld bv. — overgeplant worden op een andere realiteit in casu het politiek en militair beleid van een land met wereldverantwoordelijkheid. Een dergelijk managementsysteem kan nog opgaan voor de strategie van een bedrijfsorganisatie waar het in de eerste plaats gaat over kwantiteiten en kwantificeerbare gegevens zoals produkten, afzetgebieden, winstmarges en dergelijke, maar het leidt tot tragische vergissingen wanneer men dergelijke systemen integraal toepast op menselijke realiteiten waar de niet kwantificeerbare morele, religieuze en etnische waarden en aspiraties de échte realiteit uitmaken.

Tenslotte wil ik hier herhalen wat ik in het begin van deze uiteenzetting heb gezegd, nl. dat de manager en het management twee verschillende zaken zijn. De manager die gevangen zit in het management als systeem is een technokraat, in feite een « slechte manager » en een gevaarlijk personage voor zover hij beleidsverantwoordelijkheid draagt. Deze vaststelling is zeer belangrijk met betrekking tot de opleiding en de vorming van managers, waarop ik later terugkom.

Beleid en beheer.

Ik zou deze uiteenzetting willen besluiten met enkele beschouwingen over twee aspecten van het globale probleem die mij bijzonder aktueel lijken : enerzijds de verhouding beleid en beheer, anderzijds de vorming van beleids- en beheersverantwoordelijken.

Ik heb erop gewezen dat in de komplekse structuur van onze organisaties, zij het de bedrijfswereld of de politieke organisatie, de openbare administratie of de universiteiten, beleid en beheer, uit elkaar zijn komen te liggen en hun wederzijdse verhouding het karakter van een machtsstrijd vertoont. Dit is op zichzelf nefast, zowel op het vlak van de efficiëntie en doelmatigheid als op het niveau van de menselijke verhoudingen, als één der voornaamste produktiviteitsfactoren. Teneinde deze eenheid te herstellen werd in de USA het zogenaamde Planning-Programming-Budgeting System of PPBS op punt gesteld.

Ik wil hier reeds onmiddellijk een aantal voorafgaandelijke opmerkingen bij formuleren.

— PPBS is zoals praktisch alle managementsystemen ontstaan in het leger en nadien door economen — vooral Hicks — toegepast op de bedrijfsorganisatie en recentelijk op het functioneren van het staatsapparaat.

— Het gaat om een geïntegreerd systeem in die zin dat de verschillende onderdelen één geheel vormen waarbij iedere stap in deze processus noodzakelijk is voor het succes van de volgende stap. Het is een globale benadering van het beleidsproces en de uitvoering ervan.

— Het is geen technokratisch en « blind » systeem in die zin dat het enkel kwantificeerbare elementen in rekening brengt. Het gaat eerder om een *geheel van procedures* die leiden tot optimale beleidsopties en een efficiënte uitvoering ervan.

— Ik zal hier vooral de mogelijke toepassing op het beheer van het staatsapparaat belichten.

Waarover gaat het ?

Het probleem van de moderne staat is dit van de groeiende afstand tussen de behoeften van de gemeenschap, die moeten voldaan worden en de middelen die daarvoor ter beschikking staan. Het beheer van de staat betekent dus in de eerste plaats :

— het *formuleren* van de actuele en toekomstige behoeften en aspiraties ;

— het nemen van opties tussen de objectieven om deze behoeften te voldoen, of het *vastleggen van prioriteiten* ;

— de keuze tussen de verschillende *akties* om deze objectieven te bereiken ;

— de *koherente toekenning van middelen* om deze akties te ondersteunen ;

— de *kontrole* over de uitvoering van de beslissingen.

Het Programming-Planning-Budgeting System poogt deze onderscheiden niveau's in een systematisch en coherent geheel te integreren.

« *Programming* » vormt de kern van het systeem. Het integreert de politieke beslissingen en de budgetaire procedure waarvan het produkt een aktieprogramma is gekoppeld aan een financieringsplan over bv. 5 jaar. Dit betekent dat dit aktieprogramma in evenwicht dient te zijn met de beschikbare middelen over een bepaalde periode.

De huidige situatie wordt eerder gekenmerkt door de breuk die er bestaat tussen de beleidsbeslissing en het budget. Dit leidt vaak tot een onverzoenbaarheid tussen de genomen beslissing en de beschikbare middelen. In deze situatie werkt de budgettaire procedure als een « *rem* » (verzet zich omwille van een interne logika tegen « nieuwe » beslissingen en initiatieven of men probeert de kosten ervan te minimaliseren : reaktie van zelfverdediging in funktie van het heilige principe van het budgettaire evenwicht) en als een « *hakmes* » : om nieuwe beslissingen mogelijk te maken worden kredietaanvragen blindeling afgeroomd (verdeelsleutel bv.) met als gevolg dat de gebruikers — die dit weten — hun aanvragen opblazen (veel vragen om iets te krijgen) zonder dat dit beantwoordt aan de reële behoeften van hun programma's.

Het ontbreken van objektieven heeft als gevolg dat men rechtstreeks beslist over « middelen » die moeten ter beschikking gesteld worden en niet over objektieven die moeten bereikt worden. Het ontbreken van objektieven maakt het onmogelijk zich af te vragen of de gekozen middelen doelmatig zijn. De uitgaven zijn daarbij grotendeels automatisch : de jaarlijkse toekenning van de middelen gebeurt hoofdzakelijk in funktie van de bestaande en lopende aktiviteiten. Deze worden niet in kompetitie gesteld met nieuwe programma's en initiatieven die hierdoor weinig kans krijgen (met uitzondering van een kleine expansiemarge). De financiële kontrole is beperkt tot een kredietbewaking en is geen doelmatigheidskontrole (zijn de uitgaven « nuttig » geweest ?). De programma's met betwistbare nuttigheid lopen verder, overleven dikwijls zichzelf (qua financiële ondersteuning) en belemmeren hierdoor de volledige realisatie van nieuwe initiatieven. De konklusie van dit alles is dat bij gebrek aan konkurrentie tussen lopende programma's en nieuwe projekten de eerste geprivilegieerd zijn (automatisme van hernieuwing) en aan de beleidsorganen slechts een kleine beslissingsmarge overlaten. Men beslist niet hoe het best een beperkt volume middelen te verdelen over steeds talrijker wordende programma's (lopende en nieuwe op

gelijke voet), maar enkel welke nieuwe programma's men nog kan financieren nadat al de bestaande programma's langs de kas voorbij kwamen.

De « Programming »-activiteit is het kader van de PPBS is een permanente activiteit die erin bestaat enerzijds te zorgen voor een permanente evaluatie en bijgevolg competitie tussen alle programma's in functie van de gestelde objectieven en anderzijds dit globaal actieprogramma te artikuleren op het financieringsplan of het budget. Het geeft aan de politieke beslissing een complete en coherente betekenis, gezien ze genomen wordt over *objectieven* die moeten bereikt worden, over de *programma's* om deze te realiseren over een bepaalde periode en over de *middelen* die moeten toegekend worden.

« *Planning* » is in feite de analytische ondersteuning van het actieprogramma. Deze activiteit voedt de beleidsbeslissing : door een konstante analyse van de behoeften, de formulering van alternatieve objectieven of keuzemogelijkheden en de combinatie der middelen om deze alternatieve objectieven te bereiken. De planning is dus geen beleidsinstantie, wel is ze het orgaan van de *beleidsvoorbereiding* : ze informeert de beleidsverantwoordelijken door een systematische analyse van de gevoerde of te voeren politiek (policy planning). De planning-activiteit is bijgevolg de voornaamste en systematische bron voor een permanente aanpassing van het multiannual programma.

Budgeting

De budgeting-activiteit bepaalt het jaarlijks realisatieplan of de eerste fase van het multiannual programma waarover een globale beleidsbeslissing werd genomen. Ze controleert deze realisatie en informeert de planningorganen en de beleidsorganen over de verschillen tussen de gestelde objectieven en de bekomen resultaten en suggereert de aan te brengen correcties. Ze is dus verantwoordelijk voor de doelmatigheidscontrole en de produktiviteit van het beleid. Het jaarlijks aktiebudget of aktieprogramma wordt dus, in het permanent perspectief van een vijfjarenprogramma, de jaarlijks te realiseren schijf van dit programma. Globaal kan men zeggen dat de « programming » de politieke beleidsbeslissing neemt, de « planning » zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de « budgeting » voor de uitvoering en de controle op de jaarlijkse aktieprogramma's. Het is duidelijk dat deze drie taken zeer nauw met elkaar verweven zijn in een geïntegreerde processus.

Ik heb over het PPBS willen uitwijden om duidelijk te illustreren hoe een dergelijke procedure van aard kan zijn de eenheid beleid en beheer in het kader van onze democratische staatsinstellingen een nieuwe kans te geven.

Inderdaad :

— de *regering* krijgt hierin een beleidsruimte die haar toelaat, ondanks de budgettaire dwangbuis, de prioriteiten van haar beleid te bepalen die in feite de verantwoording uitmaken van dit beleid tegenover de gemeenschap.

— het *parlement*, in plaats van zich te moeten buigen over een enorme massa budgettaire posten zonder veel betekenis, kan zich uitspreken over de prioriteiten die de regering haar voorstelt en de inspanningen die de realisatie ervan vereisen. Het zal zich afvragen of deze prioriteiten goed gekozen zijn en of de middelen de meest efficiënte zijn.

— de *rijksadministratie* krijgt een reële verantwoordelijkheid in de voorbereiding van de alternatieve opties (planning) en de uitvoering der beslissingen (budgetting). De openbare administratie wordt nauwer betrokken bij de uitwerking van de politieken en vergroot de keuzevrijheid van de politieke mandataris.

Ik ben ervan overtuigd dat moderne beheers- en beleidstechnieken en procedures van aard kunnen zijn om onze eeuwenoude democratische instellingen te laten functioneren, en dat het aktueel pessimisme over de crisis van ons parlementair regime zijn oorsprong vindt in het feit dat dit tot nu toe nog niet gebeurd is. Men moet het belang van deze technieken en procedures in de huidige complexiteit niet onderschatten : het goed functioneren van het geheel is er afhankelijk van en de kwaliteit van de genomen beslissingen is voor een aanzienlijk deel de resultante van de *manier waarop* ze genomen worden.

Er is echter een essentiële voorwaarde ; namelijk dat de verantwoordelijken op de onderscheiden niveau's van deze processus de systemen en technieken die ze toepassen overstijgen. Wij hebben dringen behoefte aan mensen die « ondanks » hun technische competentie nog bekwaam zijn een synthese te maken ; het geheel te overzien en de essentiële waarden van het menselijk bestaan als prioriteiten te onderkennen.

Het is een probleem dat zich situeert op het niveau van de algemene menselijke vorming en cultuur.

Ik wil besluiten met er de nadruk op te leggen dat echte managers boven het management als systeem dienen te staan en technische competentie gekoppeld aan een brede humane en kulturele vorming het « beroep » is waarvoor de maatschappelijke vraag het grootst is.



Pareto et le pouvoir *

par J. FREUND

Professeur à l'Université de Strasbourg.

★

Le thème à la fois central et fondamental de toute la pensée de Pareto, qu'elle soit économique, sociologique ou politique, me semble être la notion d'équilibre. Il faut donc partir de là pour interpréter sa manière propre de concevoir le pouvoir. Ce qui l'intéresse à propos de ce phénomène essentiel de la vie politique, ce n'est nullement le pouvoir dans ses diverses manifestations de la puissance, du commandement et de l'obéissance, ni la description interne et philosophique de la notion, ni non plus ses diverses formes d'institutionnalisation, par exemple l'Etat ou les régimes, ni enfin la meilleure manière d'agencer le pouvoir, mais sa signification dans la société politique et dans la société générale. D'ailleurs on ne trouve pas chez lui d'analyse de l'activité politique en elle-même, car son effort porte sur les conditions de l'équilibre social, et en ce qui concerne le pouvoir sur la façon dont il contribue à déterminer et à façonner l'ordre des sociétés, du fait qu'il en est une des composantes. Ses explications ont donc directement un caractère sociologique, précisément parce qu'il n'étudie pas le politique dans ses caractéristiques, mais la société politique et ses conditions d'équilibre. Pareto est l'auteur d'une sociologie politique, et non d'une anthropologie politique.

Ayant ainsi tracé le cadre général de la réflexion de Pareto, je voudrais au cours de cet exposé, éclairer sa conception du pouvoir à partir d'un triple point de vue, celui de la méthode qu'il a suivie, celui de l'orientation de ses analyses positives, et celui de ses options personnelles. Evidemment le second aspect retiendra plus longuement notre attention que les deux autres.

* Texte d'une communication faite au colloque sur Pareto, organisé à Rome par la Fondazione Volpe, le 27 novembre 1973.

I. La méthode suivie.

Pareto a mis un certain temps à trouver la bonne méthode, celle d'une observation neutre, qu'il a d'abord expérimenté en économie politique. En effet, au départ, avant de devenir un universitaire, il n'envisageait la politique que sous l'angle de ses convictions libérales, non exemptes d'illusions. On sait qu'il songea même à faire une carrière politique, puisqu'il se présenta, sans succès, aux élections législatives. Ces convictions avaient pour fondement un rigorisme moral, presque humanitaire, et une certaine intransigeance économique qu'il partageait avec les partisans du libéralisme orthodoxe. Il était non seulement animé par une foi réformiste, dirigée contre les abus, les fraudes et les machinations des partis politiques, mais il ne voyait dans la politique que le moyen de faire triompher le système économique libéral. La politique ne l'intéressait donc pas pour elle-même, mais uniquement comme un moyen au service d'une intention morale et économique. Il semble qu'à cette époque il croyait en l'idée d'un pouvoir meilleur, comme en témoigne une lettre à Pantaleoni : « Le vrai problème que doit résoudre l'humanité pour avoir un bon gouvernement serait : comment confier le pouvoir aux meilleurs sans qu'ils en abusent » (1). De plus un tel gouvernement ne sera bon qu'à la condition de faire le moins possible de politique, pour laisser jouer à plein les « lois fixes et déterminées » de l'économie.

Il faut, je crois, attribuer à l'amertume ressentie après ses échecs politiques et à la déception qu'a suscitée en lui la politique effectivement pratiquée par les libéraux (2), ainsi qu'au succès de la méthode scientifique en économie, le revirement que sa réflexion opérera plus tard. Mais il faut surtout insister sur la découverte des catégories de résidu et de dérivation qui lui ont permis de saisir l'importance de l'émotion et du sentiment dans la composition de l'ordre social (3). Il ne s'agit plus de porter des jugements évaluatifs sur telle ou telle politique, mais de comprendre que les évaluations morales, idéologiques, religieuses et autres, même si elles sont logiquement fausses, contribuent à asseoir l'autorité d'un pouvoir et que, de ce fait, elles sont des éléments

(1) Lettre citée par G. BUSINO dans l'introduction au t. XI des *Œuvres complètes de V. Pareto*, Genève, Droz, 1967, p. XIV.

(2) Il écrit à propos de la ligue de Cobden qu'on s'est imaginé que son « succès était le triomphe de la raison sur le préjugé ; il était simplement le triomphe de certains intérêts sur certains autres », *Les systèmes socialistes*, Genève, Droz, 1965, t. I, p. 125.

(3) Voir par exemple, *Libre-Echangisme, protectionisme et socialisme*, Genève, Droz, 1965, p. 82.

déterminants de tout équilibre social. Autrement dit, l'erreur contribue à définir l'équilibre social au même titre que la justice ou la raison. La véritable étude sociologique et scientifique ne saurait avoir pour tâche de mesurer le degré de vérité ou d'erreur de ces jugements et évaluations, mais de les intégrer dans l'analyse de la société politique comme des faits, au même titre que les institutions, les lois ou la diversité des régimes. C'est dans les premières pages de *La transformation de la démocratie* qu'il exprime le plus clairement son point de vue. Il ne s'agit pas pour le sociologue de savoir si une mesure ou une conception politique est moralement bonne et juste ou utile ou funeste, de condamner ou de glorifier la terreur, mais de l'intégrer comme une condition normale ou possible, donc susceptible d'être utilisée par le pouvoir, dans le contexte des éléments qui contribuent à déterminer l'équilibre social.

On qualifie généralement cette méthode, souvent pour la réprouver, de machiavélienne. On en tire la conséquence que la conception que Pareto se fait du pouvoir serait machiavélique. Si la première observation me paraît exacte, il faut, à mon avis, récuser la seconde. La question qui se pose est de savoir si une recherche sur la nature du politique, qui veut être authentiquement scientifique, peut être autre que machiavélienne, dans la mesure précisément où la science n'a pas pour rôle de louer ou de blâmer, mais de constater de la manière la plus correcte possible la conduite effective des hommes qui font concrètement la politique. Il n'appartient pas au savant, à moins d'être infidèle à sa vocation, de proposer la bonne politique, idéale, car elle ne pourrait l'être que subjectivement par esprit partisan, ni de déformer la réalité en l'enjolivant ou en la discréditant. Le fait est que le rapport des forces est déterminant en politique, qu'on y a volontiers recours à la ruse sous les formes diverses de l'habileté ou de la tactique ou de la fourberie et de l'intrigue. Nier théoriquement ces faits au nom d'une image plus ou moins idéalement artificielle n'empêche nullement qu'en pratique ils sont d'usage courant. Ce qui peut agacer le lecteur de Pareto, c'est qu'il donne parfois l'impression de s'amuser pour accabler la belle âme de ses contradicteurs par une floraison d'exemples, donc d'insister non sans lourdeur par l'illustration sur la pertinence historique de ses analyses. Il serait en tout cas aussi ridicule de reprocher au savant d'être responsable des situations désagréables qu'il décrit ou encore de les approuver, parce qu'il les présente objectivement, que de faire grief au médecin d'être la cause de la maladie dont il fait le diagnostic comme s'il voulait la maladie. « Je suis, déclare explicitement Pareto, comme le médecin qui reconnaît la tuberculose chez son patient, sans

savoir comment la guérir » (4). Il ne dépend pas de Pareto que ses détracteurs s'illusionnent sur l'essence du pouvoir, ni que les hommes politiques camouflent sous des idéologies apparemment généreuses des desseins moins nobles et parfois abominables, ni que le fanatisme partisan tombe dans des excès et des horreurs. Prétendre qu'il approuve doctrinalement les procédés qu'il analyse, c'est non seulement lui chercher une mauvaise querelle, mais manifester une absence d'esprit critique en matière scientifique. Nous verrons plus loin, à propos de ses options personnelles, ce qu'il faut penser de son prétendu machiavélisme. Nous pouvons cependant signaler dès maintenant que ceux-là font précisément preuve de machiavélisme, par détournement de l'esprit scientifique, qui essaient de le faire passer pour un machiavélique, en dépit de ses écrits et de ses explications.

II. Portée et limite de ses analyses.

Il serait fastidieux et superflu d'exposer une fois de plus la thématique parétienne du pouvoir en énumérant tous les sujets qu'il a abordé, jusque dans le détail de ses analyses. Il existe à ce propos diverses études auxquelles je renvoie. Je limiterai mes observations aux éléments nouveaux, pour son temps, de sa contribution. Autrement dit, je ne suivrai pas à la lettre l'exposé ni les explications de Pareto, mais j'essaierai de mettre ses intuitions fondamentales en perspective pour les situer par rapport à la problématique de la politologie moderne.

Depuis toujours on a constaté que le pouvoir était exercé par une minorité, que Pareto appelle comme son contemporain, R. Michels, une oligarchie. Il est vrai, ils ont été tous deux des lecteurs de Mosca. On pourrait donc penser qu'aucun de ces auteurs n'a été vraiment original, sauf que théoriquement ils ont insisté avec plus de force que d'autres sur ce phénomène connu. Mais l'originalité consiste peut-être, comme le remarque Goethe, en une banalité supérieure. Certes, divers écrivains ont fait avant eux allusion à la structure minoritaire du pouvoir, mais en passant, sans explorer la question. Ils furent les premiers à en faire une analyse conséquente et à faire prendre conscience à la science sociale de l'importance de cet aspect du pouvoir pour le développement des sociétés. La preuve que leur étude fut nouvelle, c'est que, après avoir mis l'accent sur cet aspect du pouvoir, ils continuent de susciter encore aujourd'hui la méfiance, voire la réprobation. Leurs études ne cessent donc d'inquiéter de nombreux sociologues et polito-

(4) *La transformation de la démocratie*, Genève, Droz, 1970, p. 7.

logues, car, mélangeant l'observation et l'évaluation, un certain nombre d'entre eux estiment que, si historiquement le pouvoir a été jusqu'à présent exercé par des minorités, il en ira autrement à l'avenir, en particulier avec l'extension de la démocratisation, tant sur le plan économique avec l'autogestion que sur le plan politique avec l'avènement d'une société purement associative. Parce que Lénine a utilisé la dynamique d'une minorité pour s'emparer du pouvoir on reconnaît dans certains milieux révolutionnaires la justesse des analyses de Pareto, mais uniquement à titre provisoire, dans la mesure où l'on estime qu'une fois que la minorité révolutionnaire aura pris le pouvoir elle le mettra par la suite progressivement et démocratiquement au service de la classe la plus nombreuse. Une telle croyance ou espoir constitue aux yeux de Pareto une illusion, car la démocratie n'échappe pas plus que n'importe quel autre régime à cette constante du pouvoir. On comprend que dans ces conditions il ne puisse que heurter l'idéologie démocratique qui reste dominante de nos jours. Pour Pareto, en effet, le fait qu'une minorité exerce toujours le pouvoir réel n'est pas un accident de l'histoire, lié à tel ou tel type de régime, mais un aspect inhérent au pouvoir lui-même, qui, comme tel, est l'une des conditions de l'équilibre social. Un pouvoir de tous sur tous cesse d'être un pouvoir. Ce qui fait que le pouvoir est ce qu'il est, c'est qu'il opère une sélection, historiquement variable, qui permet chaque fois à une autre minorité de parvenir au pouvoir.

Le fond de la pensée de Pareto sur ce point est le suivant : dans toute société il y a un phénomène constant et irrécusable, c'est l'existence d'un pouvoir qui a pour base la division entre la minorité des gouvernants et la masse des gouvernés. Les idéologies ou dérivations peuvent le cas échéant dissimuler le fait pour des raisons de propagande ou pour faciliter l'accès au pouvoir d'une nouvelle minorité, mais ce subterfuge ne modifie en rien l'essence ou la loi du pouvoir. « Les sociétés humaines, écrit-il, ne peuvent subsister sans une hiérarchie » (5). Il s'agit là du fondement indestructible de toute société, qui, s'il disparaissait, entraînerait la fin de la société. Ce qui varie par contre historiquement, c'est le type de minorité qui peut exercer au cours des temps le pouvoir. C'est à ce niveau que joue le phénomène de la sélection, suivant divers critères possibles comme la richesse, le succès militaire, l'intrigue, la discrimination religieuse ou idéologique, etc. C'est ce qu'il appelle la circulation des élites. Transposé dans le langage sociologique de Pareto cela signifie que l'équilibre social exige des relations hiérarchiques, mais

(5) *Manuel d'économie politique*, Genève, Droz, 1966, p. 425.

en vertu de l'hétérogénéité sociale les détenteurs de l'autorité hiérarchique peuvent être des minorités différentes. Si la hiérarchie répond à la nature de toute société, si le pouvoir y est donc permanent et s'il est occupé nécessairement par une minorité, aucune minorité ne se maintient perpétuellement au pouvoir. Toutefois, la nouvelle minorité qui réussit à s'emparer du pouvoir ne peut supprimer la hiérarchie, même si elle peut en modifier le type, car elle creuserait ainsi sa propre tombe. Elle n'est en effet minorité que dans une hiérarchie.

Je n'entrerai pas dans les détails de la théorie parétienne, souvent exposée, de la circulation des élites, pour montrer comment elle répond à sa vision générale de l'histoire, conçue sous la catégorie du mouvement rythmique ou ondulatoire, ou pour expliquer comment l'histoire est un cimetière d'aristocraties. Je voudrais préciser plutôt la corrélation qu'il y a chez Pareto entre sa théorie du pouvoir, impliquant hiérarchie et minorité dirigeante, et sa théorie de l'équilibre social qui se fonde sur une inévitable hétérogénéité sociale. L'élite se caractérise par un double mouvement. D'une part elle n'est puissante et socialement efficace que si elle se ferme sur elle-même, c'est-à-dire si elle s'affirme comme élite, car son assurance se reflète sur la société générale, en suscitant grâce aux mythes et aux idéologies qu'elle propage le consensus social ou l'équilibre relatif indispensable à l'exercice de son pouvoir. Mais d'autre part, si elle dépasse un certain seuil, non déterminable avec certitude, de rigidité et de clôture sur elle-même, elle risque de dégénérer, cette dégénérescence entraînant une instabilité dans la société globale, du fait que sa faiblesse provoque l'apparition d'une élite rivale. Par conséquent l'instabilité ou la faiblesse d'une élite et respectivement sa force conditionne l'instabilité et respectivement l'équilibre d'une société. Il importe donc pour une élite de s'affirmer dans son identité, car « toute élite qui n'est pas prête à livrer bataille, pour défendre ses positions, est en pleine décadence » (6), mais aussi d'être ouverte aux changements qui se produisent dans la société et de se faire reconnaître par les promoteurs de ces changements en les accueillant dans son sein et ainsi de se renouveler (7). Une société n'est jamais que relativement stable et elle ne l'est que lorsque l'élite qui la gouverne accepte l'idée de la circulation des élites. Le dynamisme d'une élite dépend de cette ouverture.

Il s'ensuit un certain nombre de conséquences pour la conception de l'élite et du pouvoir chez Pareto.

(6) *Les systèmes socialistes*, t. I, p. 40.

(7) « Sur l'ouverture et la fermeture des élites », voir le *Traité de Sociologie*, § 2494 et suivants.

a) Une élite trop homogène court à sa perte, car elle se coupe du reste de la société dont l'équilibre repose sur l'hétérogénéité des fonctions, des intérêts et des idées. Aussi, tout comme la société globale, elle a intérêt à sauvegarder une certaine hétérogénéité en son sein, sous la forme d'un équilibre qui, reflétant l'équilibre social, concilie des forces concurrentes.

b) Les sociétés passent par des phases de stabilité et d'instabilité suivant qu'une élite n'est plus en mesure de faire échec aux ambitions d'une élite montante. Il y a donc de ce fait une correspondance entre l'équilibre social et l'équilibre interne à une élite, sinon l'instabilité de l'élite provoque un déséquilibre dans la société, celle-ci se mettant alors à la recherche d'un autre équilibre sous la houlette d'une autre minorité. Ce n'est que lorsqu'une société, par exemple celle de la fin de l'Empire romain, n'est plus capable d'assurer la circulation interne des élites qu'elle tombe en décadence, ce qui signifie qu'elle passe sous la domination d'une élite étrangère.

c) L'équilibre social n'exige pas seulement que l'élite dirigeante ou politique maintienne une certaine hétérogénéité interne, mais qu'elle laisse également cette hétérogénéité se manifester entre les élites non politiques, qu'elles soient d'ordre économique, artistique ou autre.

C'est justement cette dernière remarque qui nous permet de donner sa véritable dimension à la théorie du pouvoir de Pareto. La plupart de ses commentateurs limitent leurs considérations à sa théorie de l'élite politique ou gouvernementale. En réalité il ne se borne pas à ce seul aspect, car son analyse s'applique également, de son propre aveu, à toute autre espèce de pouvoir dans la société. Suivant les circonstances historiques l'élite politique se recrute dans l'élite religieuse (importance par exemple au Moyen Age du clergé comme conseillers des princes), dans l'élite économique ou dans l'élite universitaire, mais Pareto va encore plus loin. Chaque activité humaine, même sportive, scientifique, érotique ou syndicale produit une élite et donne par conséquent lieu à une lutte pour le pouvoir entre des minorités dans chacune de ces activités. Il s'agit de ce que Pareto appelle dans le *Traité de sociologie* l'« élite non gouvernementale » (8), qui peut être celle de brigands, de saints, de joueurs d'échecs ou de maîtresses (9). L'élite artistique par exemple ne se borne pas uniquement à l'ensemble des artistes que l'on considère comme les meilleurs à une époque donnée (ils peuvent d'ailleurs

(8) *Ibid.*, § 2032.

(9) *Les systèmes socialistes*, t. I, p. 56.

perdre leur crédit avec l'effet du temps), mais elle comprend également, au sens de Pareto, les marchands de tableaux, les critiques d'art, les éditeurs d'art et même les responsables des syndicats ou mutuelles d'artistes, dont l'influence sociale n'est pas négligeable. Sous ce rapport cette minorité agit comme les autres élites qui détiennent un pouvoir. Ils ne sont pas les meilleurs intrinsèquement, mais ils sont les plus puissants. De ce point de vue le concept d'oligarchie conviendrait mieux pour les qualifier que le terme d'aristocratie, bien que ce dernier revienne plus fréquemment sous la plume de Pareto. Les minorités que constituent ces élites contribuent par leur hétérogénéité à l'équilibre social, au même titre que l'élite gouvernementale. Elles participent à la lutte pour le pouvoir à la fois dans leur sphère propre et, par répercussion, dans la lutte pour le pouvoir politique.

Ce qui est important, c'est que toute activité humaine est productrice d'un pouvoir qui devient l'enjeu de minorités. Ainsi comprise, la conception de l'élite de Pareto se précise. Il faut la prendre en son sens étymologique de résultat d'un choix quelconque, selon les critères les plus variés, et non point seulement au sens éthique. Elle comprend les meilleurs, mais non point spécifiquement au sens des plus dignes et des plus respectables moralement (bien que Pareto n'exclut pas cette signification), mais au sens de ceux qui s'imposent dans chaque activité du fait qu'ils exercent une influence sur la société et sont capables d'exercer une pression efficace, en vertu de la position hiérarchique ou supérieure qu'ils occupent. C'est en ce sens sociologique qu'il y a une élite de brigands comme une élite d'universitaires. Pareto est cependant suffisamment sarcastique pour reconnaître que, du point de vue de l'évaluation morale, il y a une différence entre ces deux sortes d'élites, mais du point de vue sociologique, en tant qu'elles sont des minorités qui détiennent le pouvoir ou le revendiquent, elles emploient des procédés analogues, voire similaires, tant pour faire croire à leur respectabilité que pour les intrigues ou les passe-droits.

Cette analyse du pouvoir trouve son achèvement dans la théorie de la décadence, notion qui depuis le XVIII^e siècle et la généralisation de la croyance au progrès était tombée en désuétude en politologie. Elle avait, certes, gardé une signification littéraire et philosophique, mais dans un sens nostalgique. Pareto fut avec G. Sorel et O. Spengler l'un des auteurs qui lui ont redonné une actualité politique, que la situation présente de l'Europe semble ne pas démentir. La théorie de Pareto est liée à la fois à sa théorie de la circulation des élites et à celle du mouvement oscillatoire des phénomènes sociaux. Cependant, du fait même qu'elle s'oppose à une conception linéaire d'un progrès

continu, elle refuse également l'idée d'une décadence continue, d'une chute progressive par dégradation constante. On ne peut saisir sa théorie de la décadence que corrélativement à sa théorie de la renaissance. C'est ce qu'il faut expliquer, car cette corrélation est souvent passée inaperçue aux yeux de certains de ses commentateurs.

Il faut tout d'abord ne pas confondre la décadence d'une élite et celle d'un pouvoir, car seule la seconde entraîne également la décadence du type de société que ce pouvoir porte. En effet, la société peut être revigorée quand, à la suite d'un changement progressif ou révolutionnaire, une élite déclinante est remplacée par une nouvelle élite, plus dynamique et plus agressive. C'est ainsi que l'élite montante de la bourgeoisie a consolidé et développé l'Etat moderne en se substituant à l'élite féodale. Il y a par contre décadence du pouvoir quand, après une période de croissance et d'expansion de la société qu'il animait, il finit par épuiser les possibilités de renouvellement des élites, ainsi que Pareto l'illustre à propos de l'histoire de Rome. Cependant la décadence d'un pouvoir n'est pas absolue, pas plus d'ailleurs que celle de l'idée dont une élite s'est fait le champion. Un pouvoir décadent ne laisse aucun vide, car son déclin est compensé par la montée d'un autre pouvoir, dont l'origine est le plus souvent extérieure à l'ancienne société considérée. Il n'y a donc jamais de véritable vacance du pouvoir, mais uniquement des crises durant lesquelles l'ancien pouvoir vacillant use ses dernières forces avant de succomber devant le pouvoir nouveau. Toute décadence d'un pouvoir s'accompagne d'une renaissance du pouvoir, sous d'autres formes et sous un autre type de régime. La chute du pouvoir hellénique est sans doute due par exemple à un épuisement des ressources internes qui s'est traduit par la faiblesse des élites, mais aussi à la renaissance d'un autre pouvoir, celui des Romains. Toutefois, le complexe d'idées dont les régimes helléniques étaient les porteurs, en particulier l'opposition entre la démocratie et la tyrannie, n'est pas mort avec la décadence de la Grèce, même si avec Rome il a été remplacé par les idées de république et d'Empire. Les idées helléniques ont connu une renaissance plus tard, sous d'autres aspects, ceux de la démocratie moderne ou du despotisme, associées ou non à l'idée de république. On sait que ce mouvement rythmique, qui détermine l'équilibre social, affecte toutes les activités et indirectement le pouvoir soumis à sa propre périodicité : à un siècle de foi succède un siècle d'incrédulité, à un temps de rigorisme moral succède un autre de relâchement des mœurs, sauf que l'amplitude et l'intensité de la courbe varient suivant les circonstances historiques. Les contemporains ne prennent pas toujours conscience de ce phénomène, du fait qu'ils croient être encore en période ascensionnelle alors qu'ils

sont déjà en réalité en période de déclin, ou parce qu'ils se trompent sur la forme, car une période de foi peut ne pas avoir un caractère religieux mais idéologique.

Il ne faut cependant pas se méprendre sur la signification de cette périodicité. Elle n'altère par ses phases de décadence et de renaissance que les formes du pouvoir, car, ainsi qu'il le déclare dans le *Traité de sociologie* : « la forme peut changer, le fond demeure constant » (10). Cela veut dire que la politique reste un élément permanent de toute société. L'histoire consiste dans ces variantes de régimes, ces successions d'élites et ces décadences de sociétés et les renaissances d'autres, mais elle ne peut pas faire dépérir ce qui reste constant, à savoir l'économie, la religion, l'art ou la politique. C'est dans *La transformation de la démocratie* qu'il affirme avec le plus de netteté la permanence du fond, au point qu'il a pu dire qu'« il y avait un christianisme avant le Christ, un mahométanisme avant Mahomet, une « démocratie » avant la Révolution française, et un bolchévisme avant la révolution de Lénine » (11).

III. Les options personnelles.

Il est certain que, en dépit de sa volonté de s'en tenir à la méthode rigoureuse de l'observation neutre, Pareto a laissé transparaître, même dans ses écrits scientifiques, ses propres options subjectives, ne serait-ce que par les mouvements d'humeur, les sarcasmes et un goût du persiflage qui interviennent brusquement dans son raisonnement et sa démonstration. Faut-il lui en faire grief ? En fait, même les efforts les plus tenaces et les plus constants pour éviter l'irruption de tout jugement personnel ne parviennent jamais, surtout dans les sciences sociales, à effacer complètement la présence de la personne du savant. Ceux-là lui en feront reproche qui prennent prétexte de l'impossibilité de parvenir à une objectivité parfaite pour renoncer à tout souci d'objectivité en général, et qui essaient de tirer argument de ces défaillances inévitables pour affirmer que l'ensemble de l'œuvre de Pareto n'est qu'une expression de sa subjectivité. Il est cependant inutile de nous arrêter à ces considérations qui relèvent davantage de la polémique que de l'intelligence des difficultés de toute méthodologie.

De même je ne dirais que quelques mots de l'accusation selon laquelle sa conception du pouvoir serait fasciste. Il est ridicule d'étendre à son œuvre ou à sa vie entière une attitude, et combien prudente malgré

(10) *Traité de sociologie*, § 2316.

(11) *La transformation de la démocratie*, p. 6.

les accointances, qui fut seulement celle des derniers mois de sa vie. Personne ne peut prouver qu'il aurait approuvé la politique du fascisme, telle que nous la connaissons aujourd'hui, mais il y a par contre de fortes chances qu'elle l'aurait irrité à la longue, quand on connaît sa mise en garde contre toute atteinte aux libertés individuelles. Certes, Pareto a insisté sur l'importance de la force en politique, mais à ce compte la plupart des politologues seraient fascistes. Il a de même reconnu que la violence est parfois inévitable, mais il ne l'a jamais préconisé comme la meilleure solution ni surtout justifié théoriquement. Non seulement il considérait que le recours à la violence était souvent un signe de faiblesse (12), mais ses analyses conduisent même à un usage limité de la force, dans la mesure où par exemple aucun équilibre social n'est possible sans un consensus (13). On pourrait évoquer d'autres passages de ses écrits qui confirment notre interprétation. A quoi bon ? ils ne convaincront personne de ceux qui accusent même de fascisme ceux qui l'ont combattu à leur risques et périls durant leur existence. Je crois que Pareto aurait tout simplement ri de cette accusation comme il l'a fait à propos d'autres qualifications politiques qui lui ont été décernées.

Fut-il un réactionnaire ? Dans la mesure où ce terme signifie, par opposition au progressisme, que l'on met en doute l'universalité du progrès, au sens où l'accumulation quantitative des connaissances et des techniques impliquerait un perfectionnement qualitatif de l'être, ce n'est pas à exclure. En général on entend cependant autre chose par ce mot lorsqu'on l'applique à Pareto. Ce qui irrite un certain nombre de ses lecteurs c'est qu'il se gausse volontiers de l'humanitarisme, de la rapidité avec laquelle les bourgeois adoptent les idéologies de leurs adversaires, car, à son avis, ce procédé loin de renforcer leur position l'affaiblit, qu'il ricane face à certaines générosités en politique ou devant les rêves de ceux qui croient au meilleur gouvernement ou à la meilleure société. De plus il insiste avec sa théorie des dérivations sur l'importance de l'irrationnel, comme s'il suffisait de nier théoriquement cet irrationnel pour l'évacuer en pratique. Enfin il n'a que mépris pour les inquiétudes de ceux qui mêlent à leur jugement politique les problèmes et les scrupules de leur petite conscience personnelle, alors que la politique repose sur un rapport de forces entre les groupes au sein de la collectivité et entre les entités indépendantes, qu'elle a pour objet non de satisfaire uniquement des désirs particuliers mais d'assurer la protection

(12) *Les systèmes socialistes*, t. I, p. 37 ou t. II, p. 412.

(13) *Traité de sociologie*, §§ 2244 et 2251.

de tous. Par-dessus tout il refuse de juger de façon privilégiée la politique sous les catégories du bien et du mal, donc sous l'angle d'une perpétuelle suspicion de l'action politique. Ce qui est finalement en cause, c'est sa méthode machiavélienne, qui serait pour lui plus qu'une méthode, mais le fondement philosophique de sa vision du monde. Il n'y a pas de doute que cette critique est en partie justifiée, déjà pour la simple raison, valable d'ailleurs aussi pour n'importe quel autre écrivain, que la méthode choisie a inévitablement des répercussions sur le contenu de la pensée.

Bien que nous ayons déjà abordé la question dans la première partie de cet exposé, je voudrais y revenir brièvement, non point pour laver Pareto de ce reproche, encore que le cynisme qu'on lui attribue ne soit pas uniquement d'origine machiavélienne, mais pour constater combien la révolution que Machiavel a opéré dans la pensée humaine a été profonde, puisqu'elle continue de susciter des oppositions aussi fortes qu'autrefois. Il y a en effet peu d'auteurs qui ont eu ce destin de susciter, en dépit du temps, tant de divisions dans les esprits et de provoquer des incompatibilités aussi passionnelles. Plus que tout autre écrivain des siècles passés il demeure notre contemporain, puisqu'il continue de servir de prétexte pour disqualifier toute recherche qui se réclame de lui sous une forme ou une autre. Selon toute probabilité il sera encore pendant longtemps au centre des débats concernant la compréhension du phénomène politique. Il serait cependant injuste de ne voir en Pareto que cet aspect.

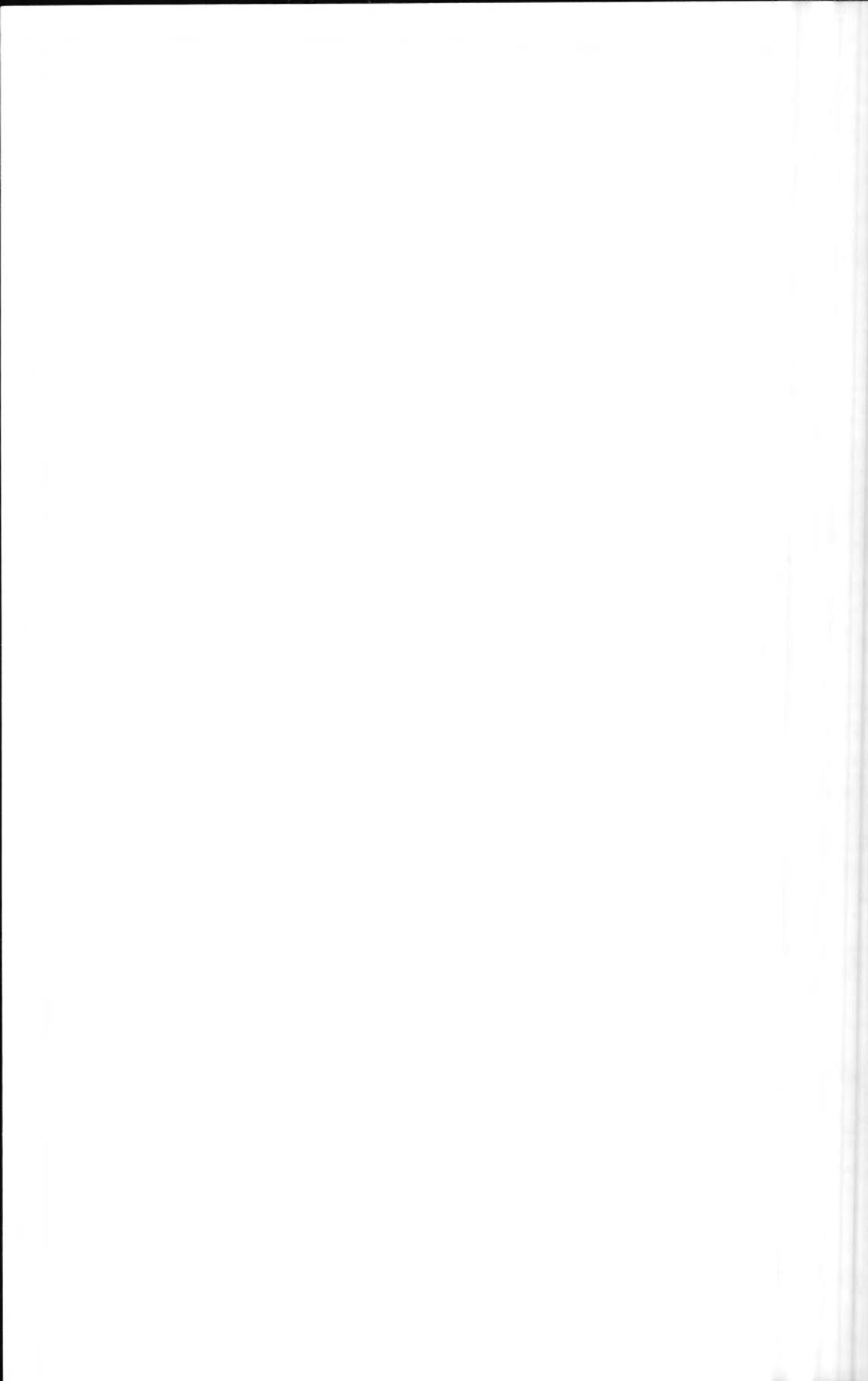
En effet, et ses derniers écrits le montrent, il fut toute sa vie un libéral, non point au sens où il le fut au départ, partisan d'un certain type d'économie, mais à celui d'une ouverture à toutes les formes de pensée. Sans partager les options socialistes, il a été l'un des rares politologues de son époque à essayer de les comprendre ; on peut même trouver chez lui un penchant pour l'anarchisme. Précisons tout de suite notre interprétation : Pareto fut un libéral, mais non un démocrate. Du moins il ne fut démocrate que pendant une durée réduite de sa vie. Le fait de n'être pas un démocrate ne signifie cependant pas qu'on doit automatiquement être classé dans la catégorie des adeptes de la tyrannie, du fascisme ou de l'autocratie. En effet, il existe de bonnes raisons qui peuvent conduire un homme réfléchi à répudier la démocratie, dans la mesure où la réalité que couvre le concept est confuse et que tout le monde peut s'y retrouver, aussi bien les libéraux que les partisans de la dictature prolétarienne, ceux d'un régime modéré comme ceux de l'extrémisme le plus négateur. Ce n'est pas parce que l'idéologie démocratique est à ce point en vogue que les régimes les plus contra-

dictoires s'en réclament, qu'elle constitue la vérité du politique ou qu'elle répond aux exigences du pouvoir et de l'équilibre social. Plutôt que de reprocher à Pareto de n'avoir pas été un démocrate comme presque tout le monde, il conviendrait de s'interroger sur la signification positive de son libéralisme. Celui-ci était pour lui beaucoup plus qu'une conviction politique : un état d'esprit qui correspond à la méthode du savant qui cherche à comprendre le phénomène politique en toute indépendance, sans être lié à un pouvoir quelconque et sans être asservi à une idéologie. Le cas échéant il juge avec la même liberté les corruptions de la démocratie ploutocratique et les combines parlementaires des socialistes, l'hypocrisie vertuiste et les insuffisances de l'économisme. Somme toute le libéralisme assure une certaine souveraineté au chercheur qui doit prendre une certaine distance, avant de porter un jugement. Il s'agit donc d'une attitude de lucidité susceptible d'allier la froide analyse et la réflexion impertinente, l'esprit critique et le sens des contradictions humaines. Cette position est difficile, car elle n'est pas exempte d'inconvénients, comme la vie même de Pareto en porte témoignage.

Summary.

Pareto isn't interested in the nature of politics but in the political society and in its equilibrium. The method he finally adopted, after some hesitations, is the one he tested in his economical and sociological research work. Analysing the changing of the elites, he stresses the importance of the minority that is in power. However the decline of an oligarchy is always concomitant with the coming up of another one. As far as Pareto's personal political stand is concerned he was neither a fascist nor a democrat but a liberal. This is revealed by a careful analysis of his works, from the first to the last of his writings.





Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six *

par Dusan SIDJANSKI, professeur
et Ural AYBERK, assistant,

Département de Science politique,
Université de Genève.

★

Introduction : cadre conceptuel.

Pour l'ensemble de nos travaux sur les groupes européens et communautaires, nous avons utilisé dès 1962 le *cadre conceptuel* suivant qui repose sur deux aspects essentiels, la nature et la dimension d'activité ou d'influence des groupes (1) :

1. *Groupe communautaire par nature* (membres appartenant aux six — à présent neuf — pays européens, champ d'action de dimension communautaire, centre de commandement localisé dans la Communauté qui a pour objectif ou pour effet de peser sur la politique ou sur les activités économiques et sociales au niveau communautaire.

2. *Groupe national par nature* qui consacre une partie de ses ressources à des objectifs ou activités d'ampleur européenne et possède dans la Communauté un centre de commandement propre à ce compartiment d'action.

* Ce bref bilan est fondé sur une série de travaux entrepris dès 1960 par Dusan Sidjanski et Jean Meynaud : *Science politique et intégration européenne*, Institut d'Etudes européennes, Genève, 1965 ; *L'Europe des Affaires*, Rôle et structure des groupes, Paris, Payot, 1967 ; *Les Groupes de pression et la Coopération européenne*, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1968, *Verso Europa Unita*, gruppi di promozione, Milan, Ferro Edizioni, 1968 ; *Les Groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1971. Ces recherches ont été poursuivies d'une manière systématique au Département de Science politique où nous avons constitué un fichier sur ordinateur des groupes communautaires grâce à la subvention de la Direction générale de Presse et Information ; ce fichier a fait l'objet récemment d'un premier rapport, *Analyse structurelle des groupes communautaires*, présenté au Colloque de Mannheim, 12-18 avril 1973.

(1) J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, « Les Groupes européens », in *Science politique et intégration européenne*, Genève, Institut d'Etudes européennes, 1965, pp. 58-81.

Notre objet ici, ce sont les *organisations professionnelles communautaires* dans la Communauté des Six, celle des neuf étant trop récente et en pleine transformation pour autoriser davantage qu'une simple esquisse de quelques tendances.

I. Evolution structurelle des groupes communautaires.

1. *La formation des groupes communautaires.*

La Commission ne s'est pas contentée d'agir par son poids propre comme centre de préparation et de mise en application des politiques communautaires. D'autant plus qu'elle ne dispose pas de soutiens politiques et fonde son pouvoir principalement sur le traité, la confiance des Etats membres et surtout sa compétence. Soucieuse de trouver des appuis, elle a dès le début joué la carte des organisations professionnelles. La politique de la Commission en cette matière peut être définie en peu de mots. Elle consiste pour l'essentiel à réserver la prérogative de la consultation et des rapports permanents aux seuls organismes constitués à l'échelon communautaire. Ainsi, en principe, la Commission ne traite-t-elle ni avec les confédérations et fédérations nationales, ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la Communauté.

Il suffit de rappeler qu'entre 1958 et 1961, en trois ans, il a été créé plus de la moitié des groupes communautaires existant actuellement, c'est-à-dire 160 sur 320. Sans doute la Commission ne se refuse-t-elle pas à prendre connaissance des points de vue exprimés par tous ces groupes et il est arrivé qu'elle entre en contact direct avec certains d'entre eux. Pour avoir le statut d'interlocuteur régulier, les groupes communautaires doivent satisfaire à deux exigences : une représentativité pour l'ensemble de la CEE, c'est-à-dire une représentation valable dans chaque pays, sauf pour les activités à implantation partielle et une autonomie suffisante. De telles règles, non codifiées juridiquement mais appliquées avec fermeté et continuité, ne pouvaient manquer d'encourager, voire de rendre indispensable, la formation d'un appareil d'intervention collective au niveau communautaire. Il est donc utile d'exposer brièvement les raisons qui ont conduit la Commission à prendre une telle option. L'un des mobiles les plus évidents de cette préférence est que les autorités communautaires estiment avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de leur programme et la préparation de leurs dossiers. Autre motif de cette attitude : le refus de jouer le rôle d'arbitre entre

les positions ou revendications des groupes nationaux, d'où l'obligation faite à ceux-ci de se rassembler et de présenter des points de vue communs. La Commission juge le concours des groupes indispensable non seulement pour lui fournir des détails ou précisions techniques, mais aussi pour faire connaître le sens et la portée des problèmes communautaires ; elle espère que les groupes éclaireront leurs membres sur les problèmes de l'intégration et chercheront à préparer les consentements. En bref, le souci de la Commission est d'utiliser ce réseau de groupes pour renforcer la solidarité européenne et lui donner une forme organique qui a fait ses preuves lors de la crise de juin 1965 par les prises de position des organisations professionnelles sur le plan national ou communautaire (2).

2. Chronologie de la formation des groupes communautaires.

Considérons à ce propos l'ensemble de 308 groupes qui figure dans notre fichier. Nous connaissons la date exacte de la création de 298 groupes dont les constitutions s'étalent de 1950 à 1970. Pour donner un aperçu aussi complet que possible de l'évolution chronologique de ce réseau important, nous avons établi un tableau (voir annexe) mettant en parallèle les dates importantes de la construction européenne et l'évolution de la création des groupes communautaires (3).

D'après ce tableau chronologique, nous constatons qu'il existe un parallélisme assez étroit entre la mise en application des différentes dispositions du Traité de Rome et la création des nouveaux groupes communautaires. Dans l'agriculture notamment, on observe une relation directe entre la Conférence de Stresa qui jette les premières bases de la politique agricole commune et la mise sur pied d'organisations agricoles dont le COPA. Au cours de la période de l'élaboration de la politique agricole allant de 1959 jusqu'au début de 1962, les organisations agricoles poursuivent leur développement soit par l'institution de sections spécialisées du COPA en 1959, soit par la création de quelques groupements nouveaux en 1960. Le parallélisme est évident entre les possibilités d'être consultés lors de la préparation de cette politique commune et l'établissement des groupements agricoles au niveau communautaire. Mais son organisation est postérieure à celle des secteurs industriels et des services. Ce rythme de création s'est considérablement ralenti dès 1964, et après 1968 il semble atteindre

(2) J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 346-410.

(3) Voir le rapport présenté à Mannheim entre les 12 et 18 avril 1973 par U. AYBERK, M. SLIWINSKI, J. NICOLA sur *L'Analyse structurelle des groupes communautaires*.

un seuil de saturation. Après 1965, on assiste surtout à la création de groupes très spécialisés. Par ailleurs, la crise de la même année touche profondément ce réseau organique constitué autour de la Communauté ; pendant la durée de cette crise, c'est-à-dire pendant plus de sept mois, aucun nouveau groupe n'est créé ; c'est seulement après les accords de Luxembourg que quelques nouveaux groupes apparaissent.

Enfin, l'organisation des secteurs et l'organisation même des branches spécialisées à l'intérieur d'un même secteur varient considérablement. Dans certains cas, on met en place d'abord l'organisation centrale et ensuite les sections spécialisées. Ce fut le cas pour l'UNICE et pour la COPA ; en revanche, dans l'exemple du Comitextil c'est l'inverse qui s'est produit : ce sont les sections spécialisées qui précèdent la création du groupement de coordination.

En conclusion, à mesure que la CEE a couvert de nouveaux domaines d'activité et élaboré des réglementations communautaires, nous assistons à la création systématique de nouveaux groupements dans les secteurs correspondants.

3. Distribution géographique des groupes communautaires.

Les sièges sociaux des groupes communautaires se répartissent géographiquement d'une façon très disproportionnée. Ainsi avant l'entrée en fonction de la CEE, parmi les groupes constitués, nous constatons que la majorité avait leur siège à Bruxelles et plus de 25 % avaient leur siège à Paris. Actuellement, plus de 90 % des groupes communautaires (290 sur 308) ont leur siège dans un triangle passant par Amsterdam, Francfort et Paris et plus de 50 % des groupes CEE ont leur siège à Bruxelles. Cette forte concentration géographique des sièges sociaux dans une surface relativement réduite est une tendance persistante. Non seulement les groupes communautaires nouvellement créés choisissent leur siège social dans ce triangle défini, mais aussi les anciens transfèrent leur siège à l'intérieur de ce centre. D'après ce tableau nous constatons que la Belgique et la France sont favorisées en ce qui concerne les sièges des groupes communautaires. Les autres pays, hormis peut-être la RFA sont considérablement défavorisés. La position de l'Italie dans cette optique nous paraît assez singulière. Le nombre des groupes communautaires installés dans les autres pays des Six est resté stationnaire ou il a progressé ; en revanche, dans le cas de l'Italie, il a marqué un recul assez net, le recul étant dû en grande partie à des transferts de sièges sociaux.

Sans contester que les promoteurs des groupes communautaires aient pu s'intéresser aux commodités juridiques et fiscales offertes par certains pays aux groupes extra-nationaux, nous pensons que dans la grande

majorité des cas d'autres facteurs sont intervenus avec sans doute un poids plus considérable.

Plusieurs de ces facteurs relèvent de soucis de bonne gestion administrative : ainsi choix d'une ville d'accès commode pour la majorité des membres ou ayant une vieille expérience pratique de l'activité

**Répartition géographique des groupes communautaires
selon le lieu des sièges entre 1968 et 1970***

Pays	1968		1970	
	Nombre	%	Nombre	%
BE	151	53,6	161	52,3
FR	56	27,1	87	28,2
D	31	11	40	12,9
NL	13	4,6	13	4,2
I	9	3,2	6	1,9
Lux	1	0,3	1	0,3
CEE	281	99,8	308	99,8

(*) Les informations concernant l'année 1968 se trouvent dans l'ouvrage de Meynaud-Sidjanski : **Les Groupes de pression dans la Communauté européenne**, « op. cit. », pp. 442-445.

considérée. On ne doit pas négliger le jeu des influences personnelles car, en certaines circonstances, l'acquisition d'un siège peut valoir au pays et, plus encore sans doute, au groupe national correspondant quelque élément de prestige ou quelque supplément d'autorité. L'agrément respectif des villes n'est pas toujours un argument négligeable aux yeux d'hommes appelés à s'y rencontrer de façon régulière. Enfin, bien entendu, les promoteurs tiennent compte de la localisation des pouvoirs et services officiels auprès desquels le groupe est censé intervenir pour effectuer sa mission de la manière la plus efficace. Cette motivation est parfois inscrite dans les statuts : ainsi fixation d'un siège provisoire jusqu'au moment où sera arrêté de manière définitive celui des Communautés européennes.

Sans permettre une pondération de type statistique, l'analyse de la distribution effective des sièges va nous donner quelques indications sur la portée respective de ces différents mobiles.

4. Domaines et intérêts couverts par les groupes communautaires.

Les groupes communautaires constitués jusqu'à fin 1970 se répartissent essentiellement dans trois domaines d'activité communautaire, d'une façon inégale. Sur 308 groupes communautaires, 24 se trouvent dans le secteur agricole qui comprend les producteurs agricoles et les coopératives agricoles ; 161 dans le secteur industriel qui couvre essentiellement l'alimentation, l'industrie des jus de fruits et de légumes,

des boissons et des produits laitiers, industries de conserves, des textiles, de la chimie, de la métallurgie, du bois et du papier, du matériel de transport, etc. ; 123 dans les services qui couvrent le secteur commercial, les professions libérales, l'artisanat, les consommateurs, etc. En pourcentage d'après les grands secteurs d'activité économique, 52 % des groupes communautaires appartiennent au secteur industriel, 40 % au secteur des services et 7,8 % au secteur agricole.

CE	Agriculture	Industrie	Services
Parts des secteurs dans le PIB % en 1969	6,6 %	44,9 %	48,4 %
% des groupes communautaires par secteur (1970)	7,8 %	52,2 %	40 %

Sources : **Rapport sur la capacité concurrentielle de la CEE**, en 2 vol., novembre 1972, vol. 1, p. 47.

Politique industrielle de la CE, mémorandum de la Commission au Conseil, Bruxelles, 1970, p. 49.

Le tableau ci-dessus, qui montre certains décalages entre l'apport de chaque secteur au PIB en % et les groupes constitués dans chaque secteur en %, devient plus parlant à la lumière du tableau figurant à la page suivante où nous avons reproduit la création des groupes par secteur et par année.

L'agriculture est le secteur le plus intégré et proportionnellement le mieux couvert sur le plan communautaire ; il est relativement peu subdivisé comme d'ailleurs au niveau national, fait qui explique en bonne partie le pourquoi du nombre restreint d'organismes professionnels dans ce domaine. D'autres raisons s'ajoutent à cette explication : le démarrage tardif de la politique agricole commune et le conservatisme bien connu des milieux agricoles.

L'industrie est directement concernée par la réalisation de l'Union douanière au sein des Six. De plus, c'est le secteur à forte division verticale où le regroupement et la collaboration entre différents pays — entreprises et groupes d'entreprises — existaient avant la création de la CEE. C'est une des raisons pour lesquelles les industriels des Six disposent du réseau d'organismes le plus ample, sur le plan communautaire. Par ailleurs leur organisation structurelle répond, au niveau communautaire notamment, à un impératif. Il s'agit de la forte poussée de la réglementation communautaire que l'on observe dans ce domaine. On constate par conséquent un effort marqué d'organisation de ce

secteur dès l'entrée en vigueur de la CEE. Entre 1958 et 1963 seulement, 115 groupements y ont été constitués.

En matière d'organisation, le secteur des services avait une légère avance temporelle sur les deux autres secteurs. En d'autres termes, ce secteur avait commencé à s'organiser bien avant l'entrée en vigueur du Traité de Rome. De plus, dans le domaine commercial, l'habitude de collaboration existait depuis longtemps. Mais la mise à exécution tardive des dispositions communautaires sur les services, malgré le

Création des groupes communautaires par année et par secteur d'activité

Année Secteur	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Agriculture	—	—	—	—	—	—	1	—	3	7	3
Industrie	—	—	—	2	2	1	2	9	23	45	15
Services	2	—	—	3	1	1	—	3	20	19	25
Totaux	2	—	—	5	3	2	3	12	46	71	43

Année Secteur	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	To- taux
Agriculture	3	2	2	1	—	1	1	—	—	—	24
Industrie	13	12	7	7	3	2	4	8	1	—	156 (*)
Services	9	7	9	3	6	3	3	3	—	1	118 (**)
Totaux	25	21	18	11	9	6	8	11	1	1	298

(*) Dans le secteur industriel, il existe 5 groupes dont nous ne connaissons pas la date de création.

(**) Dans le secteur des Services, il existe 5 groupes dont nous ignorons la date de création.

dynamisme de ce secteur, n'a pas permis de combler le retard que celui-ci avait accumulé au cours des premières années suivant la création de la CEE. Autrement dit, ce secteur qui promet, dans la CEE, une évolution plus spectaculaire dans les années à venir, est, pour le moment, le secteur le moins réglementé chez les Six et partant relativement peu structuré.

Trois orientations essentielles se dégagent quant à la nature et à l'ampleur des intérêts couverts par les groupes communautaires (4). Il s'agit de la prépondérance des intérêts professionnels, de la diversité et de l'inégalité de la couverture selon les domaines et de la supériorité des intérêts de type vertical sur les préoccupations horizontales. Les

(4) Voir le détail dans J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 410 et s.

groupes qui représentent et défendent les intérêts de catégories déterminées (professionnelles ou extraprofessionnelles) sont plus structurés que les groupes qui se vouent à la promotion d'une cause. Par ailleurs le passage du plan national au niveau communautaire ne s'est pas effectué avec la même ampleur ni le même esprit pour tous les domaines professionnels, d'où l'existence de plusieurs déséquilibres au sein de l'appareil des groupes communautaires et décalage d'un domaine à l'autre. Certaines différences résultent sans doute de la faible influence de l'intégration dans le domaine professions libérales, tandis que d'autres expriment une certaine impuissance des intéressés à tenir compte de la dimension européenne, artisanat par exemple. En outre, nous remarquons que les intérêts verticaux constituent un trait caractéristique des groupes communautaires. Ainsi les groupes constitués sur la base d'un intérêt de spécialité, les fédérations industrielles par branches et les groupes agricoles par produits sont des exemples typiques de cette catégorie. En revanche, le regroupement communautaire des syndicats ouvriers est encore largement dominé par des structures confédérales qui témoignent de leur faiblesse relative. En effet, contrairement au parallélisme entre structures patronales et structures syndicales que l'on observe au plan national, le syndicalisme communautaire accuse un certain retard sur les structures verticales déjà sensiblement développées par branches, par secteurs et par sous-secteurs. A l'heure du bilan à Six, on compte seulement une dizaine d'organismes correspondant aux fédérations nationales. Parmi ces organismes ou comités affiliés aux syndicats libres figurent notamment : le Groupe des travailleurs agricoles et la Commission des ouvriers du bâtiment et du bois constitués en 1958, le Comité syndical des transports formé en 1962, le Comité européen des syndicats métaux créé en 1963, puis transformé en Fédération Européenne des Métallurgistes en 1971, le Comité des syndicats du textile et le Comité des cadres et employés fondés en 1964.

Il en ressort que ce clivage important entre patronat et travailleurs se caractérise au plan communautaire par un déséquilibre des structures en présence au dépens des travailleurs. Ceux-ci, en effet, ne se sont pas encore dotés de structures efficaces qui soient susceptibles de faire contrepoids aux organisations patronales communautaires, tout en épousant les reliefs et les subdivisions.

5. Représentation des groupes nationaux dans les groupes communautaires.

La représentation des groupes nationaux au niveau communautaire nous paraît un bon indicateur de l'intérêt manifesté par les groupes

à l'égard de la participation des groupes communautaires au processus de décision.

Les taux moyens de représentation des groupes nationaux au niveau communautaire sont très divers : les groupes français sont les mieux représentés globalement avec une moyenne de 98,9 % suivis de près par les groupes allemands avec un taux de représentation de 96,6 %. Les groupes belges occupent la troisième place avec une moyenne de 93,7 %, suivis par les Néerlandais avec un taux moyen de représentation de 92,3 %, les groupes italiens viennent en cinquième position avec une moyenne de 89 %, ceux du Luxembourg arrivent en dernière position avec une moyenne de 48,1 %.

Si nous examinons brièvement la représentation des groupes nationaux au niveau communautaire par grand secteur d'activité, nous constatons que la situation varie considérablement d'un secteur à l'autre.

Les groupes français sont les mieux représentés dans le secteur industriel et agricole avec un taux de 100 %. Les groupes industriels allemands occupent une deuxième place avec une moyenne de 99,3 % et sont suivis par les groupes industriels belges avec une moyenne de 95,65 % et ceux des Néerlandais avec une moyenne de 90 %, suivis par les groupes industriels luxembourgeois avec une moyenne de 18,6 %. Dans le domaine des services, les groupes allemands et belges sont les mieux représentés avec une moyenne de 99,1 %, suivis de près par les groupes néerlandais avec un taux de 98,3 % et de plus loin par des groupes français avec un taux de 96,7 %. Les groupes italiens viennent en cinquième position avec un taux de 85,3 %, ceux des Luxembourgeois en dernier lieu avec une moyenne de 59,3 %. L'exiguïté territoriale et la limitation des activités économiques du Luxembourg permettent de rendre compte de ce phénomène de sous-représentation.

Les groupes agricoles allemands et italiens arrivent derrière les groupes français, en deuxième position, avec une moyenne de 91,6 %, ceux des Belges et des Néerlandais occupent respectivement la quatrième et la cinquième places avec une moyenne de 87,5 % et les groupes agricoles luxembourgeois viennent en dernière position avec un taux moyen de représentation de 66,6 %. Il est évident que cette présentation sommaire laisse certains points dans l'obscurité. Elle ne nous indique pas notamment pourquoi les groupes de tel pays ne sont pas représentés dans un secteur industriel ou dans tel autre. On peut donner certaines explications schématiques ; il se peut que certaines activités économiques n'existent pas dans tel pays, ou que les groupes nationaux ne soient pas intéressés par les activités des groupes communautaires constitués dans ce domaine. Seule une analyse sectorielle détaillée pourrait fournir une explication valable.

Représentation des groupes nationaux au niveau communautaire par secteur

Pays	Agriculture			Industrie			Services			Taux moyen représentés
	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	
D	24	22	91,6	161	160	99,3	123	122	99,1	96,7
FR	24	24	100	161	161	100	123	119	96,7	98,5
IT	24	22	91,6	161	145	90	123	105	85,3	89,1
NL	24	21	87,5	161	147	91,3	123	121	98,3	92,3
BE	24	21	87,5	161	154	95,6	123	122	99,1	93,7
Lux	24	16	66,6	161	30	18,6	123	73	59,3	48,1

6. Répartition des responsabilités.

La répartition des postes de responsabilité, dans les groupes communautaires, entre les représentants de divers groupes nationaux est un critère intéressant pour comprendre, dans une certaine mesure, le poids et le rôle réels des groupes nationaux au niveau des groupes des Six.

Sur 280 postes de présidences connus en 1968, les pays du Benelux en détenaient 40 %, c'est-à-dire 114, soit la Belgique 27 %, les Pays-Bas 12,8 % et le Luxembourg aucun. La RFA détenait 21,7 % soit 61 présidences, la France avec 28,2 % avait 79 présidences et l'Italie avait 9,2 % avec 26 présidences (5). Cette tendance s'est amplifiée en 1970 : le Benelux 44,2 %, soit Belgique 28,9 % avec 80 postes, les Pays-Bas 14,5 % avec 40 postes et le Luxembourg 0,7 % avec 2 postes ; la France 27,6 % soit 74 postes ; la RFA 21,4 % soit 59 postes et l'Italie 7,5 %, soit 21 postes. La Belgique et la France sont deux pays sur-représentés ; la RFA, et notamment l'Italie, sont les pays sous-représentés en ce qui concerne les présidences des groupes communautaires.

Si nous prenons en considération le second critère, qui est plus significatif que le premier, à savoir la répartition des postes de secrétaires (secrétaires généraux, secrétaires exécutifs ou secrétaires) dans les groupes communautaires, nous constatons qu'en 1968 les pays du Benelux avaient occupé 125 postes de secrétaires, soit 46 % du nombre total (266) connu ; à l'intérieur du Benelux, la Belgique était favorisée avec 101 postes, soit 37,9 %, les Pays-Bas avec 19 postes n'ayant qu'un taux de représentation assez bas 7,1 % ; la France avec 75 postes détenait 28,1 % des postes de secrétaires, la RFA avec 52 postes 19,5 % et l'Italie avec 14 postes accusait le taux le plus bas après le Luxembourg, soit 6,3 %. La situation en 1970 ne s'est pas sensiblement modifiée. Ainsi les pays du Benelux détenaient toujours 45 % des postes de secrétaires connus soit 123 postes sur 270, dont 97 (35,9 %) revenaient à la Belgique, 20 (8 %) aux Pays-Bas et 6 (2,2 %) au Luxembourg. La France avec 83 postes avait 30,8 % ; la RFA avec 54 postes avait 20 % et l'Italie avec 10 postes n'occupait que 3,7 % des postes de secrétaires (6).

Cette analyse nous confirme une fois de plus la situation privilégiée de la Belgique et de la France dans les groupes européens, ces deux pays étant sur-représentés dans les postes de responsabilité ; en revan-

(5) Voir pour l'année 1968, J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 444 et s.

(6) Voir pour l'année 1970 et pour plus de détails, le rapport présenté à Mannheim, *op. cit.*, pp. 17 et ss.

che, les autres pays ont une sous-représentation qui devient très marquée dans le cas de l'Italie (voir le détail dans le tableau comparatif ci-dessous) (7).

Pays	Sièges			Présidences			Secrétaires		
	1968	1970	Chang.	1968	1970	Chang.	1968	1970	Chang.
BE	150	161	+ 11	78	80	+ 2	101	97	- 4
FR	76	87	+ 9	79	74	- 5	75	83	+ 8
D	31	40	+ 9	61	59	- 2	52	54	+ 2
NL	9	6	- 3	26	21	- 5	14	10	- 4
IT	13	13	—	36	40	+ 4	19	20	+ 1
LUX	1	1	—	—	2	+ 2	5	6	+ 1
Total	280	308		280	276		266	270	

Une première constatation au sujet du tableau de la répartition des responsabilités par secteur et par pays : en règle générale, la corrélation entre sièges et responsabilités sans être marquée est significative pour la Belgique en particulier ; si elle ne la privilégie que faiblement dans le domaine agricole — ce qui s'explique en bonne partie par la culture spécialisée qui caractérise l'agriculture belge — elle accentue sa part du côté des présidences mais surtout du nombre de postes de secrétaires. En effet, tout en étant moins représentatifs et plus opérationnels, ces postes tendent à renforcer la position du pays hôte et notamment de la Belgique dans les secteurs industriels et des services. Si on tient

Répartition des responsabilités par secteur et par pays en 1970

AGRICULTURE						
Pays	Nombre de sièges	%	PDC	%	Secr. (1)	%
B	12	50	5	20,8	5	20,8
FR	7	29,16	6	25	6	25
D	3	12,50	6	25	4	16,6
NL	1	4,16	4	16,6	3	12,5
IT	1	4,16	3	12,5	2	8,3
LUX	—	—	—	—	—	—
Total	24	99,98	24		20	83,2

(1) 4 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes agricoles européens en 1969-1970.

(7) En 1968, ces données portent sur la nationalité de 280 présidences de 280 groupes européens et celle de 270 secrétaires. En 1970, elles concernent la nationalité de 276 présidences sur 308 groupes européens connus, 25 postes de présidence étant demeurés vacants ; sur 308 groupes européens, les indications se réfèrent à la nationalité de 270 secrétaires, 35 postes étant vacants et 6 groupes ayant par ailleurs 2 secrétaires.

INDUSTRIE							
Pays	Nombre de sièges	%	PDG	% (2)	Secr. (3)	%	
B	81	50,3	45	27,9	34	33,5	
FR	48	29,8	36	22,3	46	28,5	
D	23	14,2	33	20,5	28	17,3	
NL	4	2,4	22	13,6	6	3,7	
IT	4	2,4	11	6,8	5	3,1	
LUX	1	0,6	1	0,6	5	3,1	
Total	161	100	148	91,7	144	89,2	

SERVICES							
Pays	Nombre de sièges	%	PDG (4)	%	Secr. (5)	%	
B	68	55,2	30	24,4	38	30,9	
FR	32	26	32	26	32	26	
D	14	11,4	21	17	22	17,9	
NL	8	6,5	14	11,4	11	8,9	
IT	1	0,8	7	5,7	3	2,4	
LUX	—	—	1	0,8	1	0,8	
Total	123	99,9	105	85,3	107	86,9	

(2) 13 postes de PDG étaient vacants dans les groupes industriels européens en 1969-1970.

(3) 17 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes industriels européens en 1969-1970.

(4) 18 postes de PDG étaient vacants dans les groupes européens dans le secteur des services.

(5) 16 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes européens dans le secteur des services.

compte de la dimension du pays, la corrélation est relativement plus faible pour la France. Elle est inexistante, voire légèrement négative, pour certains autres pays et en particulier pour l'Italie. C'est normal : les pays qui n'abritent que peu d'organismes ont néanmoins en raison d'autres critères une certaine part des postes de responsabilités.

II. Processus de décision.

1. Participation des groupes communautaires au processus de décision.

Après avoir examiné la formation, la distribution géographique, la nature et l'ampleur des intérêts couverts par les groupes communautaires, nous esquisserons leur mode de participation à l'élaboration des décisions au sein de la CE. On sait que dans les systèmes nationaux une partie des décisions publiques résultent de propositions, suggestions ou

revendications émanant de groupes privés (8). De tels phénomènes ne sont certes pas inconnus dans la Communauté et, sur la base des exemples connus, l'on peut admettre que des groupes s'efforcent d'orienter, dès le départ, les activités de la Commission soit au titre de la définition d'une politique générale, soit au titre de la prise d'une mesure particulière. Nous croyons néanmoins que ces démarches n'ont pas altéré de façon appréciable le pouvoir d'initiative de la Commission qui, durant les premières années de fonctionnement du système, s'est révélé comme l'un des aspects les plus importants des rapports entre les autorités et les groupes dans la Communauté.

Une fois le processus délibératif mis en marche par détermination du problème à étudier ou du dispositif à établir, nous entrons dans la phase préparatoire qui se déroule essentiellement au niveau de la Commission. Souvent en partant de l'orientation prescrite par le traité, les commissaires définissent leur conception politique du dossier et chargent une direction générale (Dg) de l'élaboration technique du projet. Parfois ce premier pas est précédé de l'établissement d'un rapport par un expert indépendant. De toute manière, la direction générale compétente recourt, dans la période d'études préalables, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, membres d'instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions intéressées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales ou encore organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés, ceux-ci représentant des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la direction générale responsable constitue le dossier et précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de consultations. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu, les uns et les autres avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel ; sans mandat officiel, nous l'avons vu, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la direction générale.

(8) Voir J. MEYNAUD - D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 627 et ss.

Après ce cycle de consultations, la direction générale met au point avec l'assistance du service juridique son avant-projet qui contient normalement plusieurs variantes. Ce texte est examiné ensuite par le cabinet du commissaire compétent. Celui-ci d'ailleurs, ainsi que ses collaborateurs, a suivi l'évolution des travaux aux divers stades : de là naît le projet qu'il soumettra à la Commission par le canal du secrétaire exécutif. Pour un observateur extérieur, il est pour le moins difficile de suivre la procédure surtout à ce niveau. Cependant, en gros, le renvoi d'un projet à la direction générale peut être interprété, avec des réserves, comme résultant d'un manque d'accord parmi les membres de l'exécutif ou de la difficulté de dégager une majorité. A ce stade, des contacts peuvent être pris avec le Comité des représentants permanents pour des questions spécialement importantes ou particulièrement délicates. L'exécutif peut encore procéder à un échange de vues avec une commission du Parlement européen ou demander l'avis du Comité économique et social. Cette phase s'achève avec l'intervention de l'accord au sein de la Commission (accord rarement constaté par un vote formel). L'accord se matérialise par l'établissement d'une proposition de l'exécutif et la transmission officielle de ce texte au Conseil des ministres.

Sur la base de toute notre enquête, nous pouvons avancer que cette première phase a pour les groupes communautaires une importance essentielle. L'incapacité de convaincre la Commission à ce stade ne constitue pas une défaite absolument irrémédiable mais, dans la moyenne des cas, c'est un échec sérieux toujours difficile à réparer. Durant cette phase, les groupes s'efforceront d'utiliser au mieux de leurs intérêts toutes les ressources dont ils disposent tant au titre des rapports officiels que des relations officielles. Ce ne sont pas toujours les voies officielles qui procurent les contacts les plus efficaces. C'est pendant cette phase que les groupes à six seront le mieux à même d'exercer la capacité directe dont ils jouissent sinon de façon exclusive du moins de manière prépondérante par rapport aux groupes nationaux membres. Mais l'on ne saurait exclure que, dès ce stade, les organismes à six se préoccupent d'agir sur les autorités nationales, spécialement par voie de capacité indirecte : ce pourra être le cas notamment si le groupe communautaire a le sentiment de ne pouvoir contrôler le déroulement des négociations ou s'il désire se joindre à un effort de pression que tout ou partie de ses membres sont décidés à entreprendre auprès de leurs gouvernements respectifs. En réalité, le souci de l'efficacité, sans oublier leur jeunesse même, empêche les groupes de se lier par une quelconque norme rigide de distribution des accès et d'utilisation des capacités selon les stades du processus délibératif.

La deuxième phase est caractérisée par l'intervention du Conseil et du Comité des représentants permanents ainsi que, à titre consultatif, du Parlement européen et du Comité économique et social. La Commission joue encore un grand rôle dans cette phase. On sait en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité (9) et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition tant que le Conseil n'a pas pris de décision. C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation complexe dont la Commission serait l'un des partenaires et les Etats membres l'autre.

En règle générale, le Conseil transmet le texte de la proposition pour avis au Parlement et au Comité économique et social. Selon des arrangements officieux, le Parlement attend généralement que le Comité ait donné son avis pour formuler le sien propre. D'un autre côté, le Conseil transmet normalement la proposition au Comité des représentants permanents qui dispose pour l'accomplissement de ses tâches du concours de tout un appareil institué au sein du Conseil.

De toute façon, les représentants permanents et les groupes d'experts qui les assistent ont une forte tendance à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission prennent part aux travaux du Conseil à tous les niveaux. Ainsi, la Commission est non seulement informée de la marche des travaux, mais se trouve mêlée à la négociation préliminaire (Comité des représentants permanents) qui déballe le terrain pour la décision du Conseil. Au cours de cet examen, l'accord du représentant de la Commission facilite la prise de décision finale. Parfois, cependant, lorsque les points de vue des représentants permanents et du représentant communautaire sont difficiles à rapprocher — en raison notamment des modifications profondes adoptées par les premiers et du mandat strict donné par la Commission à son représentant — les premiers se désintéressent de la position de la Commission. Une telle situation se produit surtout lorsque la Commission ne présente pas une « proposition formelle » dont toute modification exige son consentement ou bien lorsque tous les représentants permanents sont d'accord sur les modifications à apporter au texte de la Commission. Mais, pour les questions importantes, il est rare que l'accord entre les Six se fasse aux dépens de la proposition communautaire. On assiste plus souvent

(9) Depuis l'élargissement de la pratique de l'unanimité au sein des Six, cet aspect a perdu tout son sens réel. Voir sur cette question : *Rapport du groupe ad-hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement*, Bruxelles, le 25 mars 1972, pp. 38 et ss. et 45.

à une « négociation complexe » à sept qu'à un simple dialogue entre les représentants permanents, d'une part, et le représentant de la Commission d'autre part.

A l'issue de ce processus d'examen (Comité des représentants permanents) ainsi que de consultation (Parlement européen, Comité économique et social) l'affaire revient devant le Conseil des ministres qui, accomplissant une tâche politique de première importance, prend les grandes options, agit en arbitre et formule les décisions en dernier ressort. Les commissaires participent à ces séances. Lorsque l'accord est unanime et rallie les représentants des Etats membres et de l'exécutif, le texte est le plus souvent adopté par le Conseil sans autres formalités. En effet, suivant l'exemple français, un tel projet de décision est inscrit sur la liste A qui contient les textes dont les divers points sont entérinés par le Conseil sans discussion. En cas de désaccord, notamment de la part du représentant de la Commission, celui-ci a la faculté d'exiger que la question soit portée devant le Conseil (liste B). A ce dernier stade intervient le facteur procédural ainsi que, dans une large mesure, une négociation en chassés-croisés qui se complique du fait que parfois le débat porte sur plusieurs décisions différentes. Dans cette hypothèse de longues négociations, éventuellement nocturnes, se sont terminées le plus souvent par un compromis ou accord global suggéré par la Commission (procédé dit du package deal).

Durant cette seconde phase, les groupes communautaires comme tels perdent, sans doute en une large mesure, la capacité d'action propre dont ils jouissaient pendant la première. Cet affaiblissement trouve essentiellement son origine dans la limitation de leur capacité immédiate auprès du Conseil et de ses organes. Les groupes à six ne sont certes pas absents des négociations et consultations qui marquent l'étude par le Conseil des propositions de la Commission. Il leur est bien entendu possible d'intervenir auprès du Parlement ainsi que du Comité économique et social mais les avis de ceux-ci n'ont pas un très grand poids et ne sauraient en aucun cas provoquer un renversement des positions chez les organes principaux du processus délibératif. La Commission étant présente jusqu'à la décision finale du Conseil, on peut concevoir que les groupes utilisent les accès dont ils bénéficient envers elle (spécialement les contacts officiels) pour garder quelque influence sur la marche des négociations. Il n'est pas certain toutefois que, dans la grande majorité des cas, de telles démarches puissent avoir une efficacité notable, vu la propension de la Commission à considérer que ses propositions tiennent compte des demandes ou conceptions de groupes à six et que désormais les seuls facteurs à considérer découlent des refus ou des réserves des gouvernements membres. Sauf pour en tirer d'éven-

tuels appuis, la Commission ne saurait plus durant cette phase attribuer aux groupes européens la même importance ou audience que pendant la précédente.

La principale ressource des groupes communautaires est donc à ce stade une capacité médiée par le truchement des groupes nationaux membres. Cette voie qui peut présenter aussi quelque utilité durant la phase d'élaboration par la Commission risque en cette phase de confrontation Commission-Conseil de constituer le seul accès disponible. Vu la distribution des rôles et compétences au sein du Conseil, il est aisé de comprendre que le Comité des représentants permanents tende à constituer pour les groupes un objectif de première importance. L'efficacité de cette voie n'est certes pas négligeable mais elle comporte des limitations importantes, notamment quand il s'agit d'en appeler devant le Conseil d'un échec infligé par la Commission. Le déplacement du centre de gravité vers le Conseil et le Comité des représentants permanents a redonné une importance accrue aux accès directs ou indirects à ces deux centres de décision. En effet, plus d'un indice confirme cette tendance que le rôle croissant de la Commission dans les domaines d'exécution et de gestion ne compense que partiellement.

2. Evolution du processus décisionnel des CE.

La relation Conseil-Commission qui constitue le centre de fonctionnement des CE semble subir certaines adaptations intéressantes, d'une part par la progression constante des CE et d'autre part par les nécessités nouvelles d'ordre pratique et politique. Ainsi le modèle initialement créé par les Traités et appliqué par les institutions communautaires s'écarte, à plusieurs égards, depuis l'entrée en vigueur de la fusion des exécutifs en juillet 1967, l'entrée en vigueur du tarif douanier commun en juillet 1968, la mise en place de la politique agricole commune, des éléments essentiels de la politique commerciale commune et enfin l'élargissement de la CEE. Dans cette phase nouvelle, les affaires de gestion courante tiennent une place prépondérante dans l'activité normale des CE. Par ailleurs, d'autres problèmes non incorporés dans les Traités ont ouvert à la CEE des perspectives nouvelles comme l'aide alimentaire, l'environnement, la politique industrielle, régionale, la coopération scientifique et technologique, l'union économique et monétaire. Toutes ces questions nécessitent l'élaboration de « décisions cadres » qui impliquent par la définition d'options politiques à moyen ou à long termes et la mise en place des instruments juridiques, politiques notamment. Ces éléments précédemment cités exercent une influence importante sur le fonctionnement pratique des CE. Cette distinction

relative entre gestion courante et décision-cadre (10) donne soit à la Commission soit au Conseil une certaine prépondérance dans le processus de décision. La gestion courante des affaires communautaires, par commodité pratique et politique, est confiée à la Commission par la volonté du Conseil, ce qui signifie en pratique un accroissement de pouvoirs exécutifs de la Commission. Le champ des décisions cadres revient à la définition des options politiques communautaires, à la mise en place des instruments nécessaires pour l'accomplissement de cette politique et à l'attribution de nouvelles tâches à la CE. En la matière, le Conseil agit en tant qu'institution politique et décisionnelle. Cette distinction, qui n'était pas perceptible dans les premières années de l'existence de la CE, remet en question les accès habituels des groupes communautaires et même leur processus de décision. En pratique, cette tendance se traduit, d'une part, par l'accroissement effectif du poids et du rôle de la Commission pour la gestion courante et celui du Conseil et du CRP pour les décisions cadres (11) et, d'autre part, par l'augmentation des comités consultatifs. Etant donné cette évolution, les groupes communautaires diversifient considérablement leurs accès. Il s'agit de l'adaptation de la tactique des groupes communautaires à l'évolution du processus décisionnel. Plus exactement, le renforcement de la position du Conseil dans le processus décisionnel semble pousser les groupes à agir par l'intermédiaire des groupes nationaux sur les gouvernements nationaux ainsi que sur la Commission, le Conseil, le CRP et même les comités consultatifs.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'effort du Comitextil portant sur les échanges de textiles mondiaux en 1970. Dès juillet 1969, Comitextil a adressé des lettres au président et aux membres de la Commission ; il a soumis aux commissaires en septembre 1969 des conclusions concernant le dossier Comitextil sur les importations anormales. Il a attiré l'attention de l'opinion publique par des déclarations communes faites lors de la table ronde des employeurs et travailleurs de l'industrie du Marché commun à fin septembre 1969. Quelques jours plus tard,

(10) Voir sur cette question *doc. du PE115/1968*, p. 5, et *Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège en vertu de l'art. 237 du traité CEE, 205 du traité CEEA et 98 du traité de la CECA du 29 octobre 1969*, pp. 25 et 31.

(11) Pour mesurer le rôle et le poids du CRP dans le processus décisionnel de la CEE, nous nous contenterons de signaler l'existence de deux tendances, l'une concerne l'accroissement des jours de réunion du CRP et l'autre l'accroissement de l'effectif du CRP. En ce qui concerne les jours de réunion du CRP entre 1963 et 1970, nous constatons une augmentation de 60 %, c'est-à-dire les jours de réunion ont passé de 96 à 154 jours. En ce qui concerne les effectifs du CRP entre 1963 et 1970, nous constatons une augmentation de plus de 30 %, c'est-à-dire de 89 à 120 personnes. (Voir les statistiques fournies par le secrétariat des Conseils pour les années 1963 à 1970).

il a adressé une lettre à la direction générale du commerce extérieur de la Communauté des CE dans le même sens. En octobre 1969, nous avons noté l'intervention simultanée des associations nationales membres de Comitextil auprès des six gouvernements des Etats membres. Cette action a été poursuivie par une déclaration commune issue du colloque de la Commission des CE avec les organisations européennes du textile et de l'habillement sur les conséquences du contentieux textile USA-Japon en décembre 1969. Puis par la lettre adressé à la direction générale du commerce extérieur de la Commission des CE en février 1970. Les responsables du Comitextil ont pris contact avec le commissaire chargé des affaires industrielles de la Commission des CE. En avril 1970, avec l'aggravation de la situation, les responsables des industries du textile et de l'habillement de la CEE ont adressé cette fois une lettre au Président du Conseil des Ministres concernant le problème des échanges textiles mondiaux. En juin 1970 (12), les partenaires sociaux des industries du textile de la CEE ont décidé « d'entreprendre un ensemble d'actions tant au plan communautaire que national » (13). Il est intéressant de signaler que le Comitextil a même adressé une déclaration écrite aux hearings du comité des finances du Sénat des USA sur le Bill H.R. en novembre 1970 (14). Si cette stratégie et cette démarche ne modifient pas fondamentalement celles utilisées par le Comitextil auparavant dans la mesure où elle oriente son action sur trois plans complémentaires, national communautaire et international, il n'en demeure pas moins qu'une plus grande attention est portée aux centres de décision et aux moyens d'action nationaux. Toujours à la recherche d'une efficacité maximale, ces organismes visent à adapter leur tactique à l'évolution du processus de décision.

En effet, nous avons déjà noté que le Conseil et le CRP ont vu leur importance croître dans le processus de décision, à l'exception des fonctions de gestion. De ce fait, le CRP plus disponible que le Conseil ainsi que ses experts nationaux occupent une position clé dans la formation et dans la prise de décision. Certes les ministres ont la responsabilité des grandes options politiques et procèdent souvent à des échanges de vues sur des questions de « haute politique » de la Communauté. Mais, ils ne semblent pas disposer du temps nécessaire pour trancher les questions concrètes dont dépend largement l'évolution de la Communauté. Cette partie importante du processus communautaire

(12) Voir le détail dans *Direction No 12/1970 pour information du Comitextil*.

(13) « Table ronde des partenaires sociaux des industries du textile de la CEE ». Amsterdam, 25 septembre 1970, dans *Comitextil*, 9/10, 1970, p. A-5.

(14) *Ibid.*, p. B. 21. Cette initiative a été suggérée par la Commission au Comitextil lors de la rencontre du 27 avril 1970.

est laissée dans une forte mesure à la charge du CRP et des experts officiels qui ont passé de 11.537 en 1966 à 17.793 en 1971. Or il suffit de prendre en considération le nombre considérable des décisions prises par les institutions communautaires (15) pour se rendre compte de l'impossibilité pratique dans laquelle se trouvent les ambassadeurs et leurs adjoints (hauts responsables du CRP) de maîtriser les diverses facettes de ce processus. Il en résulte que, par la force des choses, une part substantielle des décisions relèvent de fait des fonctionnaires nationaux de deuxième degré. C'est ce qui explique d'ailleurs le réseau ample de ces techniciens qui s'est constitué autour du CRP. Leur emprise sur le processus de décision n'est pas sans évoquer les dangers technocratiques qui guettent en particulier une communauté essentiellement économique. Les dirigeants des groupes communautaires sont loin d'ignorer ce phénomène qui les incite à opérer des adaptations dans leur démarche tactique.

Une autre tendance nous paraît plus significative encore : il s'agit d'une innovation fort remarquable qu'introduit le nouveau projet de règlement intérieur de la COPA. Le Règlement intérieur 1973 prévoit une représentation au présidium de chaque organisation membre et non plus uniquement d'une représentation nationale par pays (16) ; en d'autres termes ce présidium serait composé de 22 personnes au lieu de 6 ou de 9 de plus et la décision ne serait plus prise uniquement à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée de 52 voix sur 72 (17). Cette transformation structurelle correspond à un souci d'une meilleure représentation par organisations qu'elle privilégie au dépens de la représentation par pays ; mais en même temps, en cherchant à éviter un mécanisme de décision trop lourd — qui pouvait se concevoir à six mais plus à 22 — le COPA introduit une majorité qualifiée. Cette double transformation témoigne d'une tendance vers des structures plus communautaires.

3. Conclusions.

Le bilan des groupes communautaires, comme nous l'avons présenté dans la première partie de ce rapport, nous donne un aperçu global

(15) Pour montrer l'accroissement considérable des décisions prises par le Conseil et la Commission ; citons simplement le nombre des règlements adoptés par les Institutions communautaires : 1963, 128 ; 1964, 204 ; 1965, 174 ; 1966, 230 ; 1967, 1086 (fusion des exécutifs) ; 1968, 1944 ; 1969, 2667 ; 1970, 2700 ; 1971, 2862.

(16) Voir le détail dans le travail de G. REICHL sur *Le Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE*, présenté dans notre séminaire à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de Genève, pp. 7 et ss.

(17) Ce projet de règlement intérieur, point 10, prévoit la disposition suivante : « ainsi les organisations membres disposent des votes suivants dans le présidium : Belgique 6, Danemark 6, Pays-Bas 6, Irlande 4, Luxembourg 2, France 12, Italie 12, RFA 12, Royaume-Uni 12.

de ce réseau complexe qui confirme, dans l'ensemble, les tendances générales que l'on observe chez les groupes nationaux en ce qui concerne le choix des sièges sociaux, la défense des intérêts verticaux ou horizontaux, la répartition des responsabilités entre les différents membres.

Nous constatons ainsi un parallélisme très significatif entre l'élargissement de l'activité communautaire de secteur en secteur et le nombre de groupes créés par année et par secteur. Ils ont commencé à s'organiser d'abord dans les secteurs commercial et industriel, ensuite dans l'agriculture. D'autre part, il est intéressant de signaler que ce sont les groupes concernant les grandes branches d'activité à l'intérieur de chaque secteur qui ont été les premiers créés au niveau de la CEE, mais par la suite des groupes plus spécialisés sont entrés dans le circuit communautaire. Une exception à cette évolution : le retard qu'accusent les organisations des travailleurs.

Depuis 1969, le nombre de groupes créés par an semble atteindre un seuil de saturation. Cette constatation nous amène à poser les deux questions suivantes : les groupes communautaires constitués jusqu'à présent couvrent-ils la quasi totalité des activités de la CEE ? Existe-t-il d'autres branches dont les groupes nationaux ne sont pas encore structurés au niveau de la CEE ? Il est prématuré de répondre à ces questions. Mais sous cet angle aussi, les syndicats ouvriers n'ont pas suivi le mouvement général.

La distribution géographique des groupes communautaires, plus exactement le choix des sièges sociaux, suit, dans l'ensemble, deux tendances. D'abord, les groupes choisissent leurs sièges sociaux en fonction de la proximité du centre de décision. A cet effet, nous avons noté que plus de 90 % des groupes communautaires ont leurs sièges sociaux dans un triangle géographique passant par Amsterdam, Paris et Bonn. Sur ce total de 90 %, 50 % des groupes communautaires ont leur siège social à Bruxelles.

Une partie importante des groupes communautaires (40 %) est installée dans l'immeuble d'un groupe national. Ce fait tendrait à signifier que dans le choix du siège social, les services administratifs et autres facilités offerts par un groupe national pourraient être un facteur déterminant dans la localisation des groupes communautaires.

Quant aux domaines et intérêts, nous avons noté que les groupes communautaires, du moins dans les premières années, ont assuré d'abord une collaboration de type confédéral (COPA, UNICE, centrales syndicales), puis cherché à diversifier les structures soit en instituant des sections verticalement spécialisées, soit en créant des organismes ad hoc.

Par ailleurs, nous avons relevé un certain décalage entre le nombre de groupes communautaires formés dans un secteur d'activité et l'apport

de ce secteur au PIB de la CEE. Ainsi les groupes industriels occupent la première place dans l'échelle des groupes par secteur tandis que dans l'échelle relative aux parts des secteurs dans le PIB de la CEE, l'industrie vient en deuxième position derrière les services qui en revanche occupent le deuxième rang dans l'échelle des groupes par secteur. Nous avons noté également le nombre restreint de groupes dans le secteur agricole qui répond à la situation existant dans plusieurs pays membres. Dans l'avenir, on peut s'attendre à un léger accroissement nominal des groupes formés dans les services, si on prend en considération l'état actuel des groupes en matière de profession libérale et d'artisanat. Il en va de même de l'organisation des travailleurs qui est appelée à se développer pour rattraper son retard.

En ce qui concerne la représentation des groupes nationaux dans les groupes communautaires et la répartition des responsabilités entre les nationaux des différents groupes, nous constatons une double sous-représentation. Les groupes italiens sont sous-représentés au niveau des groupes communautaires, mais aussi par rapport aux postes de responsabilité. Il faut signaler en outre une représentation presque identique des groupes français et allemands et une forte représentation des groupes belges et néerlandais dans les groupes communautaires. En matière de répartition des responsabilités, nous avons constaté une sur-représentation belge et française et une sous-représentation générale pour les autres pays qui devient très marquée dans le cas de l'Italie.

Quant à la participation des groupes au processus de décision communautaire, il faut signaler l'existence de deux tendances significatives. L'une concerne le renforcement de la position du Conseil et surtout du CRP et des experts gouvernementaux dans le processus décisionnel et l'autre l'adaptation des démarches des groupes communautaires à cette évolution. Notons simplement que les groupes utilisent à la fois les accès directs et indirects. Ils semblent prêter une attention particulière à leur accès au Conseil et au CRP notamment. L'évolution esquissée des pouvoirs du Parlement européen pourrait en faire à l'avenir une des voies d'accès.

Les groupes communautaires qui ont gardé jusqu'à l'élargissement des CE les mêmes traits de structures et de comportement sont en train de subir, du fait de l'arrivée de nouveaux membres, des adaptations, voire certains changements fondamentaux. De toute évidence, les changements d'ordre structurel seront plus aisément perceptibles que les adaptations d'ordre fonctionnel ; ainsi la distribution géographique des groupes communautaires, la répartition des postes de responsabilité entre les différents pays, ainsi que les domaines couverts et les intérêts défendus sont à présent en pleine transformation. Il

semble en outre que l'élargissement ne soit pas sans effet sur les syndicats ouvriers. Il est dès lors probable que ceux-ci aussi cherchent à s'adapter à la situation nouvelle dans la Communauté et à instaurer un meilleur équilibre entre les forces en présence.

Sur le plan décisionnel, l'unanimité, qui était et est la règle fondamentale pour la prise de décision dans les groupes communautaires, sera-t-elle maintenue, modifiée ou nuancée dans les années à venir par l'arrivée de nouveaux membres ? L'exemple de COPA nous paraît annoncer une évolution riche d'enseignement qui faciliterait la prise de position des groupes communautaires.

Ainsi cette difficulté peut être en partie surmontée par la prise de décision à la majorité qualifiée qui permettrait aux groupes communautaires de renforcer leurs positions devant les institutions communautaires.

Tel est, brossé à grands traits, le bilan des groupes communautaires et de leur participation au processus de décision. Cet inventaire fait déjà partie du passé, la situation actuelle étant caractérisée par une transformation dont les premières tendances ne se prêtent à aucune interprétation pour l'instant.

Summary.

The aim of this paper is to study the structure of interest groups and their role in the EEC decision making process. The paper consists of two parts ; the first deals with the historical pattern of emergence of these groups, while the second part concentrates on the their contemporary participation in the EEC decision making process.

In the first part six empirical topics are developed :

- 1. the creation of interest groups at the Community on regional level ;*
- 2. the chronological study of these groups and their activities ;*
- 3. their geographical distribution across the Community's member states ;*
- 4. the functional areas covered and interests represented by these groups at the EEC level ;*
- 5. the role of national interest groups and their representation in the interest groups operating at the Community level ;*

6. *the distribution of leadership posts in regional interest groups by nationality.*

As for the second part, it is in turn divided into two sections. The first discusses the participation of interest groups in the EEC decision making process ; whereas, the second section deals with the recent trends in the EEC decision making process.

A N N E X E

Dates importantes de la construction européenne et l'évolution de la création des groupes communautaires

9 mai 1950	Déclaration de R. Schuman concernant la CECA	
novembre 1950		Création du Comité des 21 Organisation régionale de la CISL Bureau de liaison de CISL à Luxembourg
18 avril 1951	Signature du traité instituant la CECA	
25 juillet 1952	Entrée en vigueur de la CECA	
20 mai 1954	Mémoire du Bénélux proposant la création d'un MC	
30 août 1954	Refus par l'Ass. Nat. Fran. du traité de la CED	
23 octobre 1954	Signature à Paris de l'accord créant l'UEC et le protocole d'accession de la RFA à l'OTAN	Les groupes constitués ont atteint à fin 1954 le nombre de 10 ; la totalité est constituée par l'industrie, les professions libérales et le commerce
1-3 juin 1955	Réunion à Messine des ministres des affaires étrangères des Six	En 1955, deux nouveaux groupes ont été créés dans l'industrie et dans les services ; une Fédération des syndicats chrétiens de la CECA a été fondée au cours de cette année
21 avril 1956	Présentation du Rapport Spaak	
29 mai 1956	Conférence intergouvernementale à Venise	
26 juin 1956	Ouverture à Bruxelles des négociations sur le Rapport Spaak	

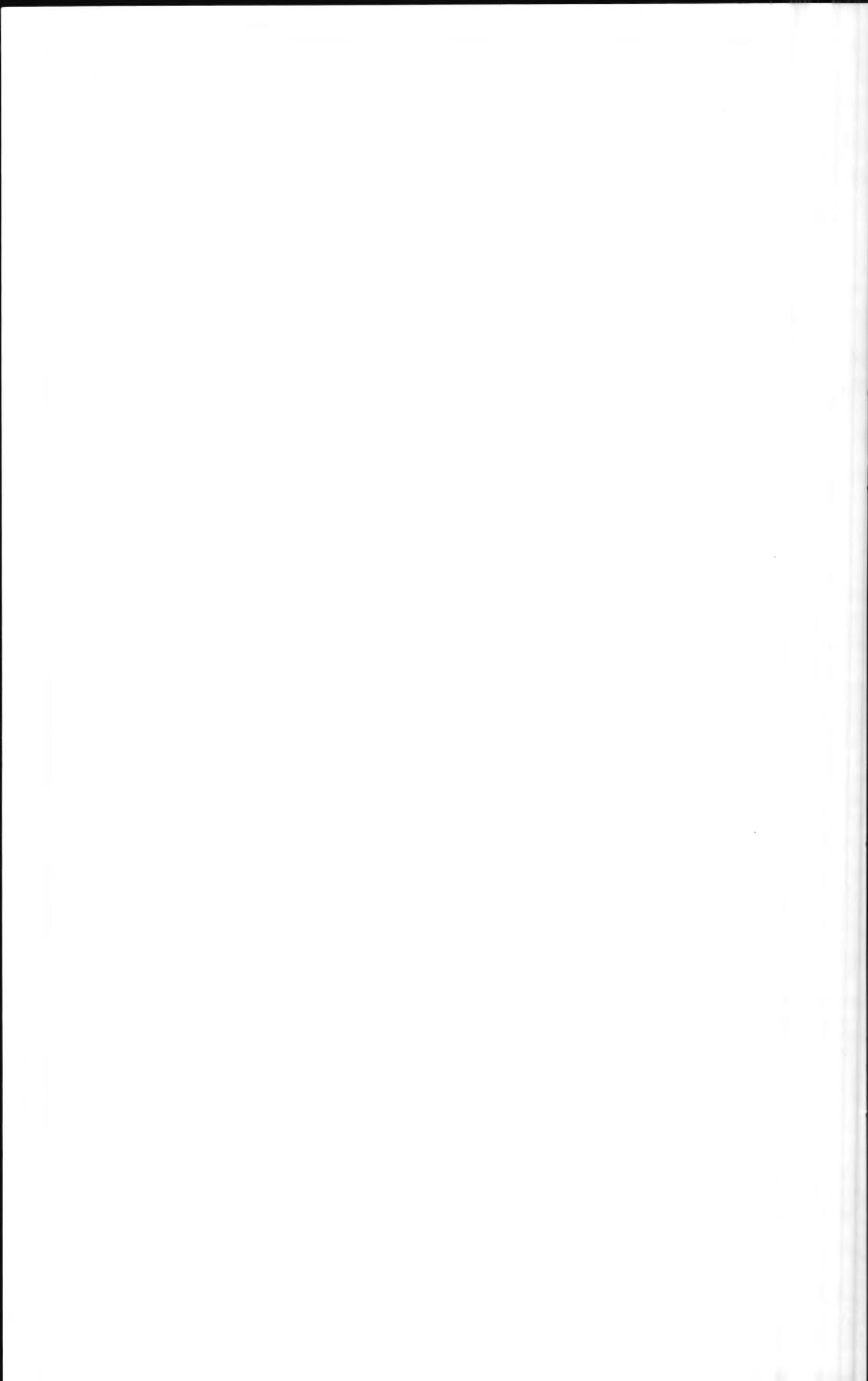
- 19 juillet 1956 Proposition britannique pour une zone de libre échange entre les pays de l'OECE. Création de trois groupes en 1956, deux dans l'industrie et un dans l'agriculture
- 25 mars 1957 Signature à Rome des traités instituant la CEE et la CEEA. En 1957 nous assistons à la création de 12 groupes dans le secteur industriel et commercial par ex. EUROCO-TON, SIIC, COCCEE. Sur 25 groupes existants, 14 avaient leur siège à Bruxelles, 9 à Paris, 2 en Allemagne, 1 aux Pays-Bas et 1 au Luxembourg. Création du Secrétariat syndical européen de la CISL. Conférence européenne des syndicats libres dans la Communauté
- 1 janvier 1958 Entrée en vigueur de la CEE et de la CEEA
- 3-12 juillet 1958 Conférence agricole à Stresa. Au cours de l'année 1958, 46 groupes ont été créés dont la majorité dans l'industrie et dans les services et quelques groupes dans l'agriculture, par ex. UNICE, COPA, formation du Comité syndical de coordination des pays du Marché commun qui comprend la CGIL et la CGT. Une organisation européenne de la CISC est fondée. Groupe de travail des syndicats des travailleurs agricoles dans la CEE (CISL). Confédération mondiale du travail - CISC - CMT
- 1 janvier 1959 Première baisse de 10 % des droits de douane à l'intérieur de la CEE
- décembre 1959 Premiers objets de la Commission sur la politique agricole. En 1959, 71 groupes ont été créés dans les secteurs industriels en majorité, dans les services ensuite, et dans l'agriculture enfin. UNICE, COPA ont créé des sections spécialisées des fruits et des légumes du COPA ; orga-

		<p>nisation européenne de la CISC de travailleurs agricoles et de l'alimentation COGECA, comité général de la coopération agricole de la CEE ; CIAA de l'UNICE, Comité des industries agricole et alimentaire de l'UNICE</p>
4 janvier 1960	Création de l'AERE	
12 mai 1960	Accélération de la mise en place de l'Union douanière	<p>En 1960, 43 nouveaux groupes communautaires ont été créés, la majorité dans les services, puis dans l'industrie et quelques-uns dans l'agriculture Comité de liaison de la construction automobile pour les pays de la CEE Comité spécialisé des coopératives agricoles des pays de la CEE Fédération bancaire de la CEE</p>
1 janvier 1961	Premier rapprochement des tarifs douaniers nationaux des Six vers le TDC	
10-11 février 1961	Sommet européen à Paris	
18 juillet 1961	Sommet européen à Bonn	
9 août 1961	Demande de l'adhésion britannique	
10 octobre 1961	Ouverture des négociations sur l'adhésion britannique.	<p>Au cours de l'année 1961, 25 groupes ont été constitués. Le rythme de création se ralentit sensiblement Union des Associations des Riziers de la CEE COMITEXTIL Section spécialisée pour le tabac du COPA</p>
14 janvier 1962	Adoption des premiers règlements agricoles	
17 avril 1962	Echec du Plan Fouchet	
15 mai 1962	Accélération dans la mise en application du rythme du Traité de Rome	<p>La création de 21 groupes communautaires en 1962, les nouveaux secteurs commencent à s'organiser comme le secteur de pêche, des consommateurs</p>

		Bureau européen des Unions de consommateurs Comité de contact des consommateurs de la CEE
14 janvier 1963	Le Général de Gaulle arrête les négociations sur l'adhésion britannique	
22 janvier 1963	Signature du Traité de coopération franco-allemande	
20 juillet 1963	Signature de l'accord de Yaoundé.	
décembre 1963	Adoption des nouveaux règlements sur les produits agricoles	Création de 18 nouveaux groupes communautaires Comité de liaison des Associations hôtelières des Six Comité Métal CISL Les syndicats du textile de la CEE
9 mai 1964	Ouverture du KR	
15 décembre 1964	Régl. sur l'unification des prix des céréales	11 groupes ont été créés en 1964
8 avril 1965	Traité de fusion des institutions européennes	
30 juin 1965	Crise politique au sein des Six survenue à propos du financement de la politique agricole commune	
décembre 1965	Election présidentielle en France	Création d'un Comité permanent CGT-CGIL Comité de liaison des organismes des CE 9 groupes ont été créés dans les six premiers mois de 1965, aucun pendant la durée de la crise CECODE, Comité CEE du Centre européen du commerce de détail
25 janvier 1966	Accord de Luxembourg sur le fonctionnement de la CEE	
10 mars 1966	Retrait de la France de l'OTAN, organisation militaire	
11 mai 1966	Décisions sur le financement de l'exportation des excédents agricoles, sur l'avancement du 1er juillet 1968 de la réalisation de l'Union douanière	6 groupes ont été créés après la solution de la crise Comité des Associations communautaires du MC
11 mai 1967	Nouvelle demande d'adhésion britannique	

30 juin 1967	Signature de l'acte final du KR.	
1 juillet 1967	Entrée en fonction de la fusion des institutions européennes	8 groupes ont été créés en 1967, la plupart sont des groupes très spécialisés Groupement européen du mobilier métallique Groupe des éditeurs du livre de la CEE
mai 1968	Crise politique et sociale en France	
1 juillet 1968	Réalisation de l'Union douanière	
10 décembre 1968	Mémorandum de la Commission sur la réforme agr.	Création de 11 nouveaux groupes communautaires en 1968
février 1969	Affaire Soames entre la France et la Grande-Bretagne	
27 avril 1969	Démission du Général de Gaulle	
15 juin 1969	Pompidou est élu président de la République française	
28 juin 1969	Renouvellement de l'accord de Yaoundé	
juin 1969	Dévaluation du franc français	
21 octobre 1969	W. Brandt est élu chancelier allemand	
octobre 1969	Réévaluation du DM	
décembre 1969	Conférence au sommet des Six à La Haye	Création d'un seul groupe en 1969
7 février 1970	Adoption définitive du système de financement agr.	
22 avril 1970	Accord sur l'accroissement du pouvoir budgétaire du PE et création des ressources propres	
18 juin 1970	Conservateurs remportent les élections en GB	
30 juin 1970	Ouverture des négociations avec les pays candidats à l'adhésion	
octobre 1970	Adoption du Plan Davignon et présentation du plan Werner	Au cours de l'année 1970, un seul groupe a été créé
juin 1971	Accord entre les Six et la GB sur l'adhésion britannique	
septembre 1971	Dévaluation du \$	
décembre 1971	Réévaluation du DM	





Rationalité et irrationalité politiques : les contradictions de l'Unité Populaire chilienne

par Jacques ZYLBERBERG

Docteur en Sciences Politiques et Sociales UCL.

Chercheur associé de l'Institut Belge de Science Politique.

★

« L'orientation affectuelle et l'orientation rationnelle en valeur de l'activité se différencient l'une de l'autre par le fait que la seconde élabore consciemment les points de direction ultimes de l'activité et s'oriente d'après ceux-ci d'une manière méthodiquement conséquente. Pour le reste, elles ont en commun le fait que pour l'une et l'autre le sens de l'activité ne se situe pas dans le résultat comme étant au-delà d'elle-même mais dans l'activité ayant comme telle une nature déterminée ».

Max Weber.

1. Modèle et histoire.

Les discussions contemporaines devraient remettre en honneur le problème weberien de la relation entre les moyens et les fins. L'avantage des schèmes taxonomiques ébauchés au début de « *Wirtschaft und Gesellschaft* », pour étudier les divers types de comportements et leurs motivations téléologiques, réside dans la neutralité conférée à la rationalité, qui n'est plus le résultat de la supériorité d'une culture déterminée sur une autre, mais un équivalent de la conséquence entre les buts et les procédés. La neutralité pure d'une conduite rationnelle est un type idéal, probablement inexistant, qui peut servir cependant à évaluer par opposition les conduites politiques réelles dans leurs cohérence ou incohérence (1).

(1) Vide : M. WEBER : *Economie et Société*, t. I, Trad. franç., Paris (1971), pp. 22-23 ; J. ZYLBERBERG : « Estudios Weberianos » in *Ciencia Social, Concepcion* (1970), no 1, pp. 123-146.

L'expérience de l'Unité Populaire chilienne de 1970 à 1973 offre un terrain privilégié pour cette forme d'évaluation scientifique.

Le gouvernement Allende prétendait réaliser une transformation progressive de la société par des moyens légaux, pour créer les bases d'une transition à un régime socialiste. Le caractère rationnel par finalité, en relation aux valeurs, affectif ou traditionnel d'un tel programme peut être perçu indirectement à travers les réponses fournies à trois questions dont la seconde seulement a retenu l'attention des observateurs européens (2).

a) Quelle est l'acception réelle des deux termes impliqués, légalité et socialisme, pour les acteurs concernés ?

b) Quelle est la compatibilité entre ces deux notions ou plus exactement que la seconde soit la conséquence de l'existence de la première ?

c) Quelles sont les relations qui se développent entre la formule symbolique explicite et les comportements réels ?

L'on ne peut répondre à ces questions sans dissocier analytiquement les structures constitutives de la vie politique et le modèle particulier et conjoncturel d'articulation de ces structures, tel qu'il s'est présenté sous le gouvernement Allende. Une étude génétique structurelle peut seule conférer une signification réelle aux relations entre comportements et finalités, ces derniers n'étant pas le résultat de choix arbitraires dans une constellation culturelle transcendante (3).

2. Les clés structurelles de la vie politique.

Une lecture sérieuse de l'histoire latino-américaine permet le décryptage de nombreuses conjonctures opaques, pour le politologue qui accepte de recevoir de la science historique une grammaire qui facilite l'appréhension des structures de longue durée conditionnant le présent des sociétés latino-américaines. Le poids du passé a laissé un héritage inachevé

(2) Vide e.a. : a) A. ACQUAVIVA et alii. : *Chili de l'Unité Populaire*, Paris, 1971 ; b) R. DEBRAY : *Entretiens avec Allende sur la situation au Chili*, Paris, 1971 ; c) A. LABROUSSE : *L'Expérience chilienne*, Paris, 1971 ; d) C. LAMOUR : *Le Parti chilien*, Paris, 1971.

N.B. La faiblesse de la plupart des écrits de langue française sur le Chili, de 1970 à 1973 provient de cette fixation des auteurs sur les deux termes, sans analyse critique des significations réelles de ceux-ci.

(3) Vide : J. ZILBERBERG : a) « Estudios Weberianos I », *op. cit.* ; b) « Les limitations du développement chilien, 1ère partie : Le Poids du Passé » in *Civilisations*, Bruxelles, 1973, vol. XXII, no 2, pp. 198-220.

N.B. La notion de genèse structurelle s'inspire des travaux de J. Piaget et L. Goldmann.

et dépendant. Cet inachèvement est particulièrement net dans le cas des dimensions constitutives du champ politique chilien (4).

2.1. *Le poids des hommes.*

L'histoire chilienne a toujours enregistré une démographie mesquine. Le nombre des hommes a toujours été insuffisant au Chili pour permettre le développement d'une économie viable. Cette faiblesse démographique a limité les effets de la rareté économique dissimulée par une exploitation extensive et prédatrice des ressources existantes. Depuis la seconde guerre mondiale, la population a pratiquement doublé, ce qui a dévoilé la faiblesse du système économique. Il faut noter également la concentration urbaine de la majorité de la population et la dispersion spatiale des secteurs ruraux (5).

2.2. *Les fondations économiques.*

Économiquement, le Chili a connu un mode de production prédateur, basé sur une appropriation désordonnée à court terme des ressources naturelles, surtout minières, destinées principalement à l'exportation. L'afflux variable des recettes d'exportations a entraîné la constitution d'une économie capitaliste, sous-développée et dépendante (6) :

a) le système économique chilien, reposant sur des circuits financiers et monétaires « modernes » et sur la main-d'œuvre libre, est capitaliste. Bien qu'il s'inscrive dans l'espace capitaliste mondial, ce système n'est pas capitaliste lui-même, n'étant pas doté d'une capacité d'accumulation et de reproduction incessante du capital (7).

b) la formation économique chilienne combine des secteurs d'âges différents. Entre ces secteurs, il y a connexion, articulation et échanges

(4) Sur l'histoire chilienne, vide e.a. : a) D. BARROS ARANA : *Historia Jeneral de Chile*, Santiago, 1884-1902, 16 vol. ; b) F.A. ENCINA : *Historia de Chile desde la Prehistoria hasta 1891*, Santiago, 1946-1952, 2ème éd., 20 vol. ; c) F.A. ENCINA : *Nuestra Inferioridad Económica, sus causas, sus consecuencias*, Santiago, 1955, 2ème éd. ; d) A. EYZAGUIRRE : *Historia de Chile, Génesis de la Nacionalidad*, Santiago, 1964 ; e) C. GAY : *Historia Física y Política de Chile*, Paris, Santiago, 1844-1871, 28 vol. + 2 Atlas ; f) R. ROMANO : « Une économie coloniale. Le Chili au XVII^e siècle », in *Annales - Economies - Sociétés - Civilisations*, Paris, 1960, t. 15, pp. 259-285.

(5) Vide : a) J. CROCCO FERRARI : « Volumen, Distribución y Composición de la Población », in *Geografía Económica de Chile*, Santiago, 1950, vol. II, pp. 108-126 ; b) J. CROCCO FERRARI : « Movimiento de la población », *ibid.*, pp. 127-159 ; c) E. PEREIRA SALAS : « El desenvolvimiento histórico-étnico de la población de Chile », *ibid.*, pp. 89-107 ; d) Les différents recensements (« Censos ») publiés par le pouvoir public (pas toujours fiables).

(6) Vide : a) S. BAGU : *Industrialización, sociedad y dependencia en América Latina*, Santiago, 1971 ; b) *Geografía Económica de Chile, op. cit.*, Santiago, 1950-1964, 4 vol. ; c) J. ZYLBERBERG : *Les limites internes du développement, essai socio-historique sur le Chili*, Louvain, 1972 (thèse inédite de doctorat).

(7) Le concept du système capitaliste que j'emprunte, dans un contexte légèrement différent à M. RODINSON : *Islam et Capitalisme*, Paris, 1966.

mais freinés et limités par les productivités différentielles. La prédation incessante des capitaux rares, due à la structure sociale et à la dynamique politique, empêche l'articulation normale de ces secteurs, provoque une croissance industrielle caricaturale, une stagnation agricole, une hypertrophie du chômage déguisé dans les services tertiaires. De tels phénomènes, unis à une explosion démographique, provoque une situation de sous-développement aggravée par la dépendance externe (8).

c) les crises cycliques de l'économie prédatrice, le retard technologique accumulé séculairement, la faiblesse du marché interne rendent un pays lourdement endetté, tributaire des intérêts extérieurs. Ces derniers s'infiltrant progressivement dans tous les secteurs rentables de l'économie locale, grâce à l'incapacité et à la complicité des élites dirigeantes chiliennes (9).

2.3. *L'horizon culturel.*

La multiplication des études économiques sur la dépendance de l'Amérique Latine a fait oublier la pesanteur des œuvres de civilisation souvent anciennes. Certains de ces segments culturels imprègnent l'ensemble des groupes chiliens, au sein desquels l'on peut relever la présence d'un paradigme culturel dominant qui intègre des orientations valorisant l'autoritarisme, l'idéologie du conflit, l'adhésion des institutions et le culte de la promotion socio-économique. Ces quatre orientations influencent à des degrés divers, les diverses idéologies en compétition. Ces dernières sont elles-mêmes en relation de complémentarité ou d'exclusion avec les paliers culturels religieux. Comme les sociétés latino-américaines baignent dans un climat religieux ancien, il est normal de retrouver la communion sectaire, le mysticisme, les représentations dualistes au sein du champ politique (10).

(8) Vide : a) C.I.D.A. : *Chile - Tenencia de la tierra y Socio-Económico del Sector agrícola*, Santiago, 1966 ; b) G.C. M.C. BRIDE : *Chile : Land and society*, New York, 1936 ; c) O. MUÑOZ : *Crecimiento industrial de Chile 1914-1967*, Santiago (1968) ; d) A. PINTO et alii. : *Chile Hoy*, Santiago, 1970.

(9) Vide : a) F.A. ENCINA : *Nuestra inferioridad económica — ...*, op. cit. ; b) D. LAMBERT : *Les inflations sud-américaines. Inflation de sous-développement et inflation de croissance*, Paris, 1959.

(10) Sur le paradigme culturel dominant vide : a) C. LALIVE et J. ZYLBERBERG : *Dichotomie sociale et pluralisme culturel : la dispersion politique de la classe ouvrière chilienne*. Rapport au 9ème congrès de l'A.I.S.P., Montréal, août 1973, pp. 11-15 ; b) V. NAZAR : « El Autoritarismo de la clase obrera y el proceso de cambios en las relaciones sociales de producción » in *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Santiago, juillet 1972, pp. 222-234 ; c) B. S., VALENZUELA : *La integración social del sindicalismo a través del Aparato Legal*, Concepción, 1970. — Sur les paliers culturels religieux au Chili, leurs relations aux paliers idéologiques, vide : a) C. LALIVE D'EPINAY : *El Refugio de la Masas, Estudio Sociológico del Protestantismo chileno*, Santiago, 1968 ; b) C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : « Desarrollo desigual

2.4. *Intégration et dispersion sociale.*

Socialement, le Chili ne peut être conceptualisé à partir des notions marxistes de bourgeoisie et prolétariat. Les circonstances historiques ont conféré un caractère particulier aux forces chiliennes, qui synthétisent des fractions et des strates d'âges différents. Les catégories sociales chiliennes mélangent des groupes de production au sens marxiste et des groupes de possession vivant en parasite des ressources de l'Etat ou des secteurs productifs artificiels créés à partir des recettes du secteur d'exportation. L'histoire démographique et le sous-développement économique ont multiplié les strates sociales dispersées, et opposées matériellement, hétérogènes socialement, mais imbriquées culturellement et politiquement. Les notes suivantes ne reflètent qu'imparfaitement le degré de renouvellement, l'hétérogénéité, la polyvalence des différentes strates sociales. Cet inachèvement des forces sociales a laissé le Chili sans classes révolutionnaires comme celles qui dirigèrent le développement classique du capitalisme européen ou du capitalisme d'Etat soviétique (11).

a) *L'Oligarchie chilienne* contemporaine est ce groupe relativement fermé, constitué du 18^{ème} au 20^{ème} siècle, qui exerce une influence presque déterminante dans les processus économiques et cumule les indices de prestige socio-culturel. Classe mixte de production et de possession, elle se dissocie de la classe dominante européenne qui bouleverse sans cesse les instruments de production et l'ensemble des conditions sociales. La moitié des classes moyennes et l'explosion démographique ainsi que la grande crise de 1929 ont fissuré considérablement une domination qui n'avait jamais été stable et complète. L'Oligarchie a réagi cependant partiellement à son déclin par une consolidation des groupes monopolistes, l'acceptation de l'intégration conflictive des classes moyennes et du prolétariat urbain et finalement le partage du pouvoir économique avec un Etat chilien qui cessait d'être monolithique sociale-

conciencia de clase y religión, Estudio de la clase obrera y la pequeña burguesía en una zona de industrialización desarticulada: Concepción, Chile », in *Cuadernos de la Realidad Nacional*, juillet 1973, no 17, pp. 105-151 ; c) C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : *Les religions au Chili entre l'aliénation et la prise de conscience*, Rapport au 9^{ème} congrès de l'A.I.S.P., Montréal, août 1973 ; d) I. VALLIER : *Catholicism, Social Control and Modernization in Latin America*, New York, 1970.

(11) Les études sérieuses d'ensemble sur les classes sociales au Chili sont rares. Vide : a) Un essai sociographique de J.M. MERINO : *Connotación Emprica de las Clases Sociales en Chile*, Publication no 4 de l'Institut Central de Sociologie, Concepción, 1973 ; b) Les interprétations historiques de F.A. ENCINA : *Historia de Chile...*, op. cit. ; c) Une anthologie de textes compilés par H. GODOY : *Estructura social de Chile*, Santiago, 1971. — Le caractère particulier de la stratification sociale en Amérique Latine a été signalé en détail dans l'ouvrage de F.H. CARDOSO : *Sociologie du développement en Amérique Latine*, Paris (1969) ; Sur les racines historiques de cette stratification, vide S. BAGU : *Estructura Social de la Colonia. Ensayo de historia Comparada de América Latina*. Buenos Aires, 1952.

ment, et les intérêts étrangers. Ce triple *modus-vivendi* répond aux besoins de sécurité, de stabilité et de permanence d'une Oligarchie qui ne se sent pas armée pour l'affrontement politique, le risque financier et le nationalisme économique (12).

b) *Les strates moyennes*, appelées parfois classes moyennes désignent un ensemble de groupes à distance, dont les fonctions de possession sociale l'emportent sur celles de production et dont les valeurs matérielles dominantes sont reprises à l'Oligarchie à savoir la consommation ostentatoire et le besoin de sécurité. Ces strates ont un accès important au pouvoir politique, une pénétration plus limitée dans la propriété des moyens de production, et par conséquent un train de vie plus restreint que celui de l'Oligarchie, dont elle copie le style mais nettement supérieur à celui des classes populaires (13).

Pourquoi ces groupe intermédiaires ne se constituent-ils pas en petite bourgeoisie ou même en bourgeoisie ? Dans la période historique qui se termine en 1920-1930, la prépondérance oligarchique explique ce blocage. Contrôlées par la couche supérieure, les strates moyennes sont socialisées dans des valeurs pré-capitalistes, surtout lorsque les descendants ruinés des vieilles familles intègrent les classes de possession bureaucratiques. Enfin, à la différence des bourgeois européens de jadis, les strates moyennes ne sont pas condamnées à la production pour survivre. En acceptant la tutelle oligarchique, elles peuvent croître comme clientèle privilégiée. Après 1930, le rôle des classes moyennes est ascendant mais cette ascension diffère de la déviance du marchand médiéval, qui accèdera en quelques siècles au pouvoir politique par le biais du pouvoir économique. Au Chili, les strates moyennes accèdent au pouvoir politique par simple force numérique, sans accumulation préalable (14).

(12) Sur le pouvoir de l'oligarchie chilienne, vide R. LAGOS : *La Concentración del Poder Económico*, Santiago, 1966. — Sur l'échec de l'oligarchie chilienne, l'interprétation de A. PINTO : *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, 1962, à comparer avec J. ZYLBERBERG : « Les limitations du développement chilien (1ère partie)... » *op. cit.* — En ce qui concerne l'adaptation contemporaine de cette catégorie, vide J. MORRIS : *Las Élites, los Intelectuales y El Consenso*, Santiago, 1967. — Sur les traits spécifiques de la bourgeoisie au sens strict, il semble inutile de rappeler en détail les ouvrages de K. MARX, W. SOMBART et M. WEBER.

(13) Selon MERINO, les classes moyennes, qu'il appelle petite bourgeoisie, représentent dans la population active urbaine, 32 % de la population, vide *Connotación empírica...*, p. 6. — Vide deux interprétations des classes moyennes chiliennes : a) F.B. PIKE : « Aspects of Class Relations in Chile 1850-1960 » in *Hispanic American Historical Review*, vol. XLIII, n° 1, pp. 14-33 ; b) J. ZYLBERBERG : *Structures, Actions et Orientations des Classes moyennes chiliennes*, Louvain, 1972 (inédit).

(14) Sur la déviance du marchand médiéval : Vide J. BAECHLER : « Essai sur les origines du système capitaliste » in *Archives Européennes de Sociologie*, Paris, 1968, t. IX, n° 2, pp. 205 et sq.

Dans ce contexte, le refus par les strates moyennes d'une industrialisation généralisée est compréhensible. Tout en comprenant la nécessité de l'industrialisation, les secteurs intermédiaires choisirent un modèle caricatural d'industrie lourde financée par les emprunts étrangers, pour ne pas devoir sacrifier leur propre consommation. L'histoire a assigné donc un rôle anti-bourgeois aux groupes intermédiaires chiliens, ceux-ci ayant même eu le triste privilège historique de sceller des liens étroits avec les Etats-Unis depuis 1940, c'est-à-dire de précipiter le pays dans une dépendance accrue. Ayant échoué dans leur propre révolution, les strates moyennes ont contribué largement à l'intégration conflictive des « classes populaires » (15).

c) Les « classes populaires » est un concept ambigu qui désigne au moins trois strates sociales qui ne sont guère que des notations classificatoires arbitraires qui recouvrent une variété de fractions sociales diverses (16).

Ainsi le prolétariat classique industriel, au sens marxiste représente une minorité du prolétariat chilien. Les grandes concentrations ouvrières, industrielles ou minières, sont relativement réduites. Tout comme les couches supérieures et moyennes, ce prolétariat s'est intégré conflictivement dans l'équilibre précaire de la société chilienne. L'intégration syndicale ouvrière contemporaine est paradoxale. Elle est autonome, dans la mesure où elle définit, de manière relativement libre, les aspirations ouvrières de court terme ; elle est intégrée et conformiste dans la mesure où elle se plie aux règles du système dominant. Elle peut mettre à son actif d'avoir limité la ponction de la plus-value prélevée sur les syndiqués et d'avoir amélioré leurs conditions de vie. Le prix de cette intégration est élevé parce que leur concentration et leur niveau culturel élevé conduit les ouvriers des enclaves productrices modernes à exercer une influence prépondérante dans l'action ouvrière nationale où ils inhibent les déviances

(15) Vide : a) J. MORRIS : *Las Elites...*, op. cit. ; b) J.R. STEVENSON : *The Chilean Popular Front*, Philadelphia, 1942 ; c) B.S. VALENZUELA : *La Integración Social...*, op. cit.

(16) Cfr. l'Evaluation statistique du prolétariat urbain réalisée par J.M. MERINO :

1° Prolétariat industriel et minier	20
2° Prolétariat non industriel (services, transports, construction, etc.) ...	31
3° Employés sans qualification	22
4° Fractions prolétarisées (domestiques, main-d'œuvre familiale, etc.) ...	27

100 (en %)

Source : J.M. MERINO : *Connotación empírica...*, op. cit., p. 20.

potentielles des autres groupes populaires pour lesquels ils constituent un exemple à imiter (17).

Les employés prolétarisés sont fort différents et s'accroissent sans cesse dans une économie capitalistique dont le secteur tertiaire est hypertrophié. L'époque contemporaine voit une détérioration constante du niveau de vie de ces employés et bureaucrates de plus en plus mal payés et dont les conditions de vie les assimilent au prolétariat et même au sous-prolétariat bien que leurs valeurs soient souvent celles des secteurs intermédiaires. Ces cols blancs forment une clientèle excellente pour les mouvements populistes (18).

Le *sous-prolétariat* est occupé dans des unités industrielles petites ou moyennes ou dans des unités de production, quelle que soit leur nature, d'âge antérieur aux activités économiques modernes. A l'exception de quelques milliers de mineurs de charbon, ce sous-prolétariat est dispersé dans des milliers d'unités productrices. A cette strate, peuvent être assimilés les *travailleurs indépendants* ou capitalistes d'un sou, de même qu'une *masse flottante urbaine* de chômeurs, de domestiques, de petits employés temporaires en surnombre, sans oublier les *Indiens* du Sud, plus ou moins marginaux. Les capitalistes d'un sou et les sous-prolétaires urbains sont les suiveurs par excellence de toute agitation populiste qui leur promet une amélioration matérielle. Dans les campagnes, le contrôle rural strict ne tolérait guère d'agitation. Néanmoins, la réforme agraire du gouvernement Frei avait permis la syndicalisation de nombreux sous-prolétaires agricoles et la promotion socio-économique de ceux-ci. Cet aménagement de la domination traditionnelle, effectué dans un climat de confrontation violente, a inhibé les faibles potentialités d'une rupture révolutionnaire rurale (19).

(17) Sur cette strate prolétaire classique, vide : a) A. ANGELL : *Politics and the Labour Movement in Chile*, Londres, 1972 ; b) J. BARRIA : *El Movimiento Obrero en Chile : Síntesis Histórico-Social*, Santiago, 1972 ; c) C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : « Développement inégal »,... *op. cit.* ; d) C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : *Déchéance sociale et pluralisme culturel...*, *op. cit.* ; e) J. PETRAS et M. ZEITLIN : *El Radicalismo Político de la clase trabajadora chilena*, Buenos Aires, 1970 ; f) B.S. VALENZUELA : *La integración social del sindicalismo*, *op. cit.* ; g) S.F. ZAPATA : *La stabilité politique du Chili, quelques hypothèses sur le rôle du mouvement ouvrier*, Paris, mars 1970 (inédit).

(18) Selon MERINO, ils sont légèrement plus nombreux que les prolétaires industriels, vide note 16, supra.

(19) Sur les formes de marginalité que peuvent prendre ces diverses catégories, vide : a) A. QUIJANO : « Rôle marginal de l'économie et main-d'œuvre marginalisée », in A. ABDEL MALEK : *Sociologie de l'impérialisme*, Paris, 1967, pp. 301-331 ; b) A. SAAVEDRA : « El Mapuche, un caso de Marginalidad », in *Ciencia Social*, Concepción, 1970, pp. 39-70.

2.5. La concurrence idéologique.

La compétition idéologique ne ramène pas à l'unité les fractions sociales. L'on peut déceler dans la culture politique chilienne contemporaine cinq types idéaux de projets idéologiques plus ou moins compétitifs (20).

a) *Le projet révolutionnaire global* propose une mutation radicale de la société dirigée par un parti prolétaire autonome excluant par la violence les autres forces macro-sociologiques. Les différentes variantes de ce projet s'articulent autour d'un axe commun de type « blanquiste-léniniste » qui privilégie le problème des moyens, la prise du pouvoir par la force, le thème de la finalité socialiste, ayant été reléguée dans un avenir plus ou moins proche. Diffusé au Chili par les intellectuels issus des milieux oligarchiques et petits bourgeois, cette culture marxiste sui-generis peut entrer en combinaison avec les orientations autoritaires et conflictives de la culture chilienne et peut influencer les groupes sous-prolétaires, auquel le système dominant offre une motivation de promotion économique sans possibilité réelle d'intégration sociale (21).

b) *Le projet révolutionnaire graduel* aspire à une transformation socio-politique respectueuse de la tradition et de la spécificité chilienne. La visée idéologique se nourrit de l'intégration politique ancienne des groupes prolétaires urbains dans la vie institutionnelle et de la participation au pouvoir par le biais du « frontisme ». Ce projet léniniste-stalinien, imprégné par l'orthodoxie soviétique, est en tension dialectique à moyen terme entre une intentionnalité révolutionnaire et un réformisme développementiste. A court terme, l'empirisme du projet, la préoccupation pragmatique de ne pas heurter la culture dominante en milieu ouvrier, fait acquérir des composantes populistes à l'idéologie révolutionnaire graduelle (22).

c) *Le projet développementiste-moderniste* rejette le marxisme et propose une transformation économique qui ne rompt pas avec la domination capitaliste internationale ou nationale. Le développementisme propose surtout des transformations médiates qui s'appuient sur l'expansion industrielle, stimulée par le crédit externe et des innovations modernisantes. Offrant la possibilité théorique d'une mobilité individuelle, appuyée par

(20) Les cinq types idéaux représentent aussi bien les discours explicites des partis que les idéologies implicites que l'analyse peut déceler dans les symboles véhiculés et surtout dans les conduites, dans « le processus de vie réel » (MARX). — Vide C. LAJIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : « Desarrollo desigual... », *op. cit.*, p. 20 et *sq.*

(21) *Op. cit.*, *loc. cit.*

(22) *Op. cit.*, *loc. cit.*

une partie des classes moyennes et dominantes ainsi que par des secteurs catholiques divers, la pénétration à long terme du projet modernisateur se heurte partiellement à la persistance du paradigme culturel dominant (23).

d) *Le projet conformiste* est imprégné par la nécessité de sauvegarder le statu-quo et de conserver un monde idéal menacé par le changement. Coloré culturellement par les valeurs rurales, la prétention à l'intégration nationale et à la solidarité non-confliktuelle des classes sociales sous la direction paternaliste des classes dominantes, cette visée en équilibre instable entre les valeurs libérales et conservatrices, est tentante pour les sous-prolétaires auxquels elle offre un sentiment de sécurisation et de stabilité (24).

e) *Le populisme* est difficile à définir. Idéologie sans principe, véhiculée par des groupes qui refusent les choix politiques, cette visée en Amérique Latine traduit la réaction nationale et anti-oligarchique des membres ruinés de l'oligarchie et de la petite bourgeoisie dans des époques de stagnation économique. Le projet populiste multiplie les thèmes symboliques diffus, dont le contenu émotionnel dispense les porteurs du message d'élucider de manière précise et rationnelle sa signification. Le populisme chilien est certainement cette théorie de la misère que Marx reprochait à Proudhon, qui fleurit dans une situation de sous-développement et dans un cadre spatial de concentration urbaine où le prolétariat industriel est minoritaire. Le populisme prétend sauver le « peuple » par la consolidation d'un pouvoir philanthropique qui absorberait les richesses amassées par le capitalisme international et par la réaction interne pour les redistribuer aux « pauvres » (25).

2.6. *Les partis politiques.*

Tout parti qui brigue le pouvoir au Chili est obligé de représenter plusieurs groupes sociaux. Pour ne pas être en position de faiblesse constante, chaque parti adopte, outre son idéologie manifeste, des paradigmes idéologiques latents, qui lui permettront d'étendre son influence

(23) Vide sur le développementisme : a) T. DOS SANTOS : *La Crisis de la teoria del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*, Santiago, 1968 ; b) J. ZYLBERBERG : « Note sur quelques contradictions du développement national et régional chilien : 1965-1970 », in *Civilisations*, Bruxelles, 1971, vol. XXI, no 4, pp. 406-422.

(24) Vide C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : « Desarrollo desigual... », *op. cit.*, pp. 120 et sq.

(25) Vide p. 407 in J. ZYLBERBERG : « Les limitations du développement chilien, 2ème partie : Le présent : l'Expérience Allende » in *Civilisations*, Bruxelles, 1972, vol. XXII, pp. 406-424.

sociale. Pluralistes idéologiquement, polyclassistes dans leur recrutement, les forces politiques ne peuvent se maintenir dans un pays où se multiplient groupes de possession et strates sous-prolétaires, que par la consolidation d'un système de prébendes et clientèles. Les forces politiques devront aussi diluer et véhiculer de manière diffuse leurs doctrines pour pouvoir satisfaire simultanément leurs « pères fondateurs », leurs clientèles et même les associés politiques ou économiques étrangers. Le tableau suivant, non exhaustif, présente une ébauche de la complexité du jeu partisan chilien (26).

La structure partisane chilienne en 1970 (27)

Formations partisans	Idéologies manifestes	Idéologies latentes	Clientèles
1. Parti National	Conformisme	Fascisme, Conservatisme, Libéralisme, Développementisme	Oligarchie Strates moyennes Sous-prolétariat.
2. Parti Radical	Socialisme Démocratique	Conservatisme, Développementisme, Populisme	Strates moyennes.
3. Démocratie chrétienne	Christianisme Social	Développementisme	Polyclassisme.
4. Parti communiste	Marxisme	Léninisme-Stalinisme	Proletariat Sous-prolétariat.
5. Parti socialiste	Marxisme	Populisme, Socialisme Démocratique, Léninismes, Castrisme	Strates moyennes Proletariat Sous-prolétariat.
6. M.A.P.U.	Christianisme Social	Populisme, Léninisme,	Strates moyennes Sous-prolétariat.
7. M.I.R.	Marxisme	Populisme, Léninisme-blancisme, Castrisme	Strates moyennes Sous-prolétariat.

2.7. Les groupes de pression.

Aucune force politique ne représentant adéquatement une strate sociale déterminée, chacune de celles-ci, ainsi que les différentes fractions qui les

(26) La meilleure étude contemporaine des partis politiques chiliens est celle de G. URZUA VALENZUELA : *Los Partidos Políticos chilenos, las fuerzas políticas. Ensayos de insurgencia política en Chile*, Santiago, 1968.

(27) N.B. : 1) Le présent tableau n'indique que les principaux groupes en 1970. Le manque de place nous empêche d'indiquer les multiples groupes existants, surtout à gauche et à l'extrême gauche ; 2) La mention de clientèle ne signifie pas nécessairement que le parti mentionné soit numériquement majoritaire au sein des strates sociales qu'il influence.

composent, se sont vues obligées de constituer une myriade d'associations qui constituent un système de pression inusité en Occident, par son ampleur. Réciproquement, les partis font le siège de ses organisations, pour renforcer leur pouvoir propre dans le système de domination par clientèle. Une coalition politique au pouvoir au Chili ne peut se maintenir que si elle ne heurte qu'un minimum de groupes de pression (28).

2.8. L'Etat.

L'Etat chilien combine les spécificités contradictoires de ses éléments constitutants :

a) La colonisation espagnole, la dispersion spatiale, la géo-politique et la peur des jacqueries rurales se sont conjuguées pour donner naissance à un Etat fortement centralisé (29).

b) L'histoire politique s'est combinée avec l'histoire économique, entre autre l'afflux fiscal des recettes d'exportation, pour maintenir le rôle traditionnel d'un pouvoir central interventionniste (30).

c) Les nécessités administratives et le système de clientèles ont favorisé l'éclosion séculaire d'une gigantesque bureaucratie patrimoniale et dys-fonctionnelle (31).

d) La multiplicité des acteurs sociaux en concurrence, la dispersion des groupes de pressions et des partis, maintiennent les traditions coloniales d'agitation violente permanente canalisée dans un système institutionnel légaliste (32).

e) Le pouvoir central oscille par le jeu de ses divers facteurs entre un régime autoritaire et un régime semi-démocratique enrayé (33).

(28) L'étude scientifique sur le fonctionnement des groupes de pression au Chili reste encore à faire.

(29) Cet Etat centralisé date des années 1830. Sur le système politique chilien, vide : a) F. GIL : *The Political System of Chile, op. cit.* ; b) N. LECHNER : *La Democracia en Chile*, Buenos Aires, 1970.

(30) Vide : a) R.J. ALEMPARTE : *El Cabildo en Chile Colonial (Origenes municipales de las repúblicas hispano-americanas)*, Santiago, 1940 ; b) E. MOLINA : *Bosquejo de la Hacienda Pública de Chile desde la independencia hasta la fecha*, Santiago, 1898 ; c) G. SUBERCASEAUX : *Historia de las doctrinas económicas en América y en especial en Chile*, Santiago, 1929 ; d) T. VILA : *Rol Económico del Estado in Geografía Económica, op. cit.*, vol. III, pp. 518-544.

(31) Vide sur les racines historiques de cette bureaucratie : a) C.H. HARING : *The Spanish Empire in America*, New York, 1947 ; b) M. SARFATI : *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, Berkeley, 1966.

(32) C'est pour cette raison que le système politique chilien est légaliste, mais ne conforme pas un ensemble démocratique stable, et est soumis régulièrement à des tensions et crises violentes, mêmes militaires. Cfr. A. JOXE : *Las fuerzas armadas en el sistema político de Chile*, Santiago, 1970.

(33) Le système chilien a des analogies frappantes avec les institutions de la Vème République française, du moins dans son fonctionnement.

Depuis une cinquantaine d'années, le Chili connaît un régime quasi-présidentiel qui mélange les aspects autoritaires et démocratiques. Le Président dispose de pouvoirs étendus mais *légalement*, il doit gouverner avec une lourde bureaucratie d'une loyauté douteuse et disposer d'un tiers au moins des forces parlementaires. *Politiquement*, il doit, évidemment, satisfaire la majorité des forces socio-politiques. Les alliances hybrides que supposent cette capacité légale et politique renforce la précarité d'institutions tellement délicates que même des réformes partielles les paralysent. La démocratie est en péril constant dans un pays affecté par les tensions sociales et politiques qui accompagnent la rareté ; jusqu'à présent, ces tensions ont empêché la continuité d'une action politique quelconque (34).

La démocratie enrayée s'est manifestée dans trois types de conjonctures politiques qui se succèdent régulièrement depuis 1930 (35) :

a) Le gouvernement populiste basé sur les strates moyennes, le « peuple » et une fraction de l'oligarchie (36).

b) Le gouvernement réformateur de centre droit appuyé par l'oligarchie, les strates moyennes et certaines fractions populaires (37).

c) La crise politique violente limitée dans le temps qui facilite la transition entre les deux premières options qui se terminent régulièrement par la rupture entre les partenaires sociaux et ou politiques qui intègrent les coalitions au pouvoir.

3. L'alliance hybride dite d'Unité Populaire.

L'Unité Populaire ne représente pas une mutation radicale de la vie politique chilienne mais une adaptation contemporaine de forces politiques traditionnelles (38).

3.1. Genèse d'une alliance.

La coalition dite d'Unité Populaire correspond au retour en force des courants populistes et léninistes-staliniens sur l'échiquier politique.

(34) Il est évident que la rareté confère un caractère différent au polyclassisme des partis et à leurs alliances hybrides qui ne sont viables en Occident que grâce à l'accumulation bourgeoise séculaire.

(35) Vide J. ZYLBERBERG : « Les limitations... 1ère partie... », *op. cit.*, pp. 213 et *sq.*

(36) Le meilleur exemple historique est celui du Front Populaire d'avant-guerre ; vide J.R. STEVENSON : « The Chilean Popular Front », *op. cit.*

(37) Cette formule prédomine politiquement de 1958 à 1970.

(38) Cfr. J. ZYLBERBERG : « Les limitations du développement chilien, 2ème partie : Le Présent, l'Expérience Allende », *op. cit.*

Cette tendance au populisme de gauche réapparaît périodiquement au Chili après chaque expérience timide de modernisation capitaliste. En 1970, le Chili sortait de 12 ans d'alliances politiques de centre-droite dont la plus audacieuse avait été entreprise par la Démocratie chilienne de 1964 à 1970. Cet essai de modernisation et de rajeunissement des structures chiliennes s'était soldé par un demi-échec, ses promoteurs ayant renforcé la dépendance locale et ayant été incapables de rompre avec un modèle de développement basé essentiellement sur les ressources du secteur externe (39).

Le gouvernement Frei provoque graduellement l'opposition des mécontents de tout bord. Alors que le parti démocrate-chrétien s'était affirmé comme l'unique possibilité démocratique de changement, il suscite une exaspération et une résistance croissante des diverses catégories sociales. Les fractions oligarchiques sont indignées par l'application pourtant incomplète d'une réforme agraire qui leur fait perdre une partie de leurs avoirs immobiliers et conduit à un système généralisé de syndicalisme paysan, et par le rôle croissant de l'Etat dans la vie économique. Les fréristes irritent les classes traditionnelles de possession évincées graduellement du système de clientèle par une machine partisane qui crée des bureaucraties parallèles dans tous les secteurs. De surcroît, les programmes développementistes ont réveillé de nombreuses aspirations que les contradictions de l'alliance polyclassiste au pouvoir de 1965 à 1970 et l'état réel de l'économie chilienne empêchaient de satisfaire intégralement. Les marginaux, les étudiants, les ouvriers, les militaires sont les principaux groupes dont les mouvements démontrent un certain réveil de la lutte des classes au Chili de 1968 à 1970 (40).

Ce réveil est notable dans la propagation et la diffusion rapides d'idéologies léninistes-blanquistes et l'apparition de groupes dissidents armés, réduits mais actifs. Les porteurs de ces doctrines révolutionnaires sont débordés et récupérés par un parti socialiste avantagé par son polyclassisme et son pluralisme idéologique. Le parti socialiste unifie le parti radical et d'autres groupes politiques représentatifs de classes moyennes désireux de bénéficier des avantages du pouvoir et un parti communiste, qui applique l'orthodoxie « frontiste » du léninisme-staliniste.

(39) Vide J. ZYLBERBERG : « Note sur quelques contradictions du développement national et régional chilien : 1965-1970 » in *Civilisations*, Bruxelles, 1971, vol. XXI, no 4, pp. 406-424.

(40) Vide une appréciation par un auteur démocrate-chrétien : S. MOLINA : *El Proceso de Cambio en Chile ; la experiencia, 1965-1970*, Santiago, 1972.

(41) Le rôle politique d'un parti socialiste, que l'on ne peut comparer avec aucun parti européen, est prépondérant, tant dans le succès que dans l'échec de l'U.P. Sur l'histoire de ce parti, vide J.C. JOBET : *El Partido Socialista de Chile*, Santiago, 1971.

L'ambiguïté initiale des courants d'opposition de centre et de gauche qui président à la naissance de l'Unité Populaire, synthétise deux tactiques : les dirigeants léninistes traditionnels veulent utiliser au maximum des institutions politiques existantes tout en évitant les avatars d'une révolution violente. Cette lutte légaliste satisfait la tentation classique des élites politiques traditionnelles et des strates moyennes de détourner à leur profit les luttes sociales chiliennes. Toute analyse réaliste de l'Unité Populaire chilienne doit tenir compte de ce syncrétisme des forces diverses qui forment une combinaison politique audacieuse sinon originale (41).

3.2. Structures d'une alliance.

a) Le tableau suivant résume le syncrétisme social et politique représenté par l'Unité Populaire chilienne :

L'unité populaire chilienne (42)

Forces sociales	Groupes de pression	Partis	Idéologies
1. Strates moyennes	1. Loges	1. Parti	a) Latentes
1. Strates moyennes de possession	maçonniques	Radical	1. Socialisme démocratique
2. Prolétariat ouvrier et minier	2. Secteurs ecclésiastiques	2. Parti Communiste	2. Christianisme social de gauche
3. Sous-prolétariat urbain	3. Syndicats de fonctionnaires	3. Parti Socialiste	4. Léninisme-staniliste
4. Sous-prolétariat paysan	4. Groupes universitaires	4. M.A.P.U.	5. Populisme prédateur
	5. Centrale Générale des travailleurs	5. A.P.I.	b) Manifestes
	6. Réseaux de notables locaux	6. Sociaux Démocrates	1. Développementisme
			2. Révolutionnaire graduelle

b) L'hétérogénéité des éléments constitutifs interdisait aux partis politiques coalisés une définition précise de leurs objectifs stratégiques. Une discussion sur les finalités de longue et même de moyenne durée auraient conduit inévitablement à l'éclatement de l'alliance. Le socialisme était donc réduit à rester une notion obscure, voire mystérieuse, sinon magique, une représentation symbolique émotionnelle dans laquelle chaque acteur social pouvait prétendre retrouver sa vision du socialisme. L'irra-

(42) N.B. — 1) L'A.P.I. et les sociaux démocrates sont de petites formations de classes moyennes ; 2) Les groupes d'extrême gauche, presque tous léninistes-blancquistes, dont le M.I.R. est le plus important, ne font théoriquement pas partie de la coalition. Leur « appui critique » joue cependant un rôle qualitatif important ; 3) Les colonnes sont indépendantes, il n'y a pas de correspondances horizontales entre les numéros identiques de colonnes différentes.

tionalité partielle de la conjonction des différentes variantes du léninisme et des tendances populistes latino-américaines est dissimulée par le recours à *l'esprit du Front Populaire* chilien de 1939, mythe nostalgique d'un âge d'or chilien. La propagation contemporaine du mythe est facilitée par l'éloignement temporel de l'échec historique qui l'inspire. Ce mythe repose sur une série de valeurs latentes ou de prémisses culturelles, qui ont l'avantage d'exprimer les aspirations populistes et les tendances traditionnelles des classes moyennes tout en étant susceptibles d'une adaptation linguistique léniniste. Dans le tableau suivant, l'on voit comment le Front Populaire procure un crédo traditionnel à l'Unité Populaire, ensuite la traduction léniniste de ces syntagmes et finalement la congruence entre ces thèmes et l'expérience des différentes catégories sociales (43).

Crede idéologique de l'unité populaire en relation aux forces sociales (44)

Crede chilien traditionnel	Acculturation léniniste	Strates Moyennes	Prolétariat	Sous-prolétariat
1. Représentations manichéennes	Lutte des classes	—	±	+
2. Nationalisme	Anti-impérialisme	+	+	+
3. Economie prédatrice et système de clientèles	Justice sociale	+	+	+
4. Interventionnisme économique de l'Etat	Transition au socialisme	+	+	+

Le caractère vague et indéfini des prémisses culturelles, tant dans leur version traditionnelle que néo-léninistes, incitait les partenaires à négliger le plus possible le moyen et le long terme au profit d'une rationalité à court terme, qui conduit à un accord satisfaisant pour le plus grand nombre d'électeurs, quelles que soient les dysfonctions futures provoquées par la démagogie électorale.

c) Les partenaires réussirent, en multipliant les promesses démagogiques à énumérer une série *d'objectifs et de moyens* immédiats susceptibles d'emporter l'adhésion de groupes sociaux différents. Le programme de

(43) Sur le Front Populaire, et son échec, vide J.R. STEVENSON : *The Chilean Popular Front*, *op. cit.*

(44) La première colonne présente les thèmes implicites dans les expériences populistes et frontistes chiliennes antérieures. La deuxième, les slogans implicites utilisés par l'U.P., les troisième, quatrième et cinquième indiquent l'acceptation (+), le rejet (—) ou l'ambiguïté (±) vis-à-vis des slogans énoncés.

l'U.P. promettait une abondance immédiate à l'ensemble du « peuple » chilien ainsi que sa libération immédiate de la dépendance externe. Ces objectifs philanthropiques et paternalistes reposaient sur une foi aveugle dans les vertus des expropriations des intérêts économiques étrangers et monopolistes, une adhésion traditionnelle au jeu institutionnel de la semi-démocratie chilienne et facilitait une communion sectaire du « peuple » contre les minorités capitalistes. La démagogie poussée du programme commun était déguisée par une rationalisation simpliste : la confiscation des excédents productifs prélevés par les intérêts étrangers et le « capitalisme monopolistique national » permet ipso facto au pays de disposer de ressources gigantesques qui augmenteront les investissements. Simultanément, la suppression des relations capitalistes de production dans les grandes entreprises et l'extension de la réforme agraire, devaient stimuler une élévation considérable de la production et donc de la consommation. Inversement, l'augmentation de la consommation allait stimuler la production (45).

3.3. *Incongruences d'une coalition.*

La coalition hybride, dénommée Unité Populaire, devait à long terme, disparaître ou se modifier sous le poids de ses incongruences :

a) Ne pouvant ou ne voulant pas se donner des objectifs stratégiques communs, l'Unité Populaire devait créer un ritualisme et une communion sectaire autour d'une cosmovision confuse, résultat du brassage de deux idéologies dominantes, le frontisme et le populisme, qui ont fait historiquement la preuve de leur inefficacité tant au Chili que dans l'ensemble du Tiers Monde. La communion sectaire de masse ne peut se maintenir que par l'excommunication et la purge permanente qui fissurent fatalement un bloc poly-idéologique.

b) Les intérêts divergents des partenaires sociaux devaient provoquer inéluctablement un affrontement de groupes rivaux dans le partage du revenu national. L'alliance avec les strates moyennes était dangereuse dans la mesure où celles-ci ne s'alliaient avec les masses populaires que pour accentuer leur emprise parasitaire sur le système économique chilien sans accepter de le modifier réellement. L'armistice provisoire entre strates moyennes, ouvriers industriels et sous-prolétariat ne pouvait se

(45) Vide : *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular*, Santiago, 17 de diciembre 1969. (Cfr. spécialement la section intitulée « Las primeras 40 medidas del gobierno de la Unidad Popular ».

changer en paix permanente que si l'état de sous-développement chilien disparaissait (46).

c) Il est évident qu'une économie prédatrice capitaliste et dépendante n'allait pas pouvoir par de simples mesures de nationalisation et d'augmentation de la consommation, se transformer en économie d'abondance. Les caudillos irrationnels de l'Unité Populaire semblent n'avoir pas envisagé de manière réaliste les dimensions de l'effort d'investissement qu'exige le développement et ont oublié les dysfonctions de court terme qu'entraîne souvent une politique de nationalisation industrielle et de réforme agraire (47).

4. Le fonctionnement de la coalition.

La croissance et le déclin politiques de l'Unité Populaire sont potentiellement présents dès le début de la prise du pouvoir. Les facteurs positifs et négatifs sont étroitement imbriqués durant les trois années d'exercice du pouvoir. Pour essayer d'éclairer quelque peu une conjoncture confuse, il est utile d'esquisser deux modèles mécaniques du fonctionnement, l'un correspondant à l'expansion et l'autre à l'agonie du régime.

4.1. *Le modèle de l'euphorie populiste.*

L'application plus ou moins fidèle du programme commun dans le secteur économique, à savoir l'appropriation des firmes monopolistiques étrangères et chiliennes, et surtout l'application d'une politique prédatrice d'encouragement à la consommation généralisée consolide l'Unité Populaire :

a) L'augmentation immédiate du pouvoir d'achat provoque un renforcement et une extension des bases sociales de l'Unité Populaire auxquels s'ajoutent des fractions entièrement neutres ou hostiles. C'est ainsi que de nombreux groupes de classes moyennes, entrepreneurs du secteur tertiaire, en viennent à adhérer à un régime qui induit une

(46) La tactique de collaboration avec les strates moyennes s'avérait correcte à condition d'en apprécier les limites et de ne pas confondre cet appui avec une adhésion au socialisme ni même un engagement dans une politique de développement. L'histoire chilienne contemporaine est en effet l'histoire de l'émergence de couches sociales intermédiaires qui exercent un chantage socio-politique permanent sur la droite traditionnelle pour augmenter sa quote-part dans la distribution du revenu national en échange d'une alliance politique qui neutralise les vellétés révolutionnaires des masses.

(47) La fixation séculaire de la culture dominante chilienne sur « l'Etat Nourricier » a contribué à une vision simpliste des problèmes économiques. Pour de nombreux intellectuels chiliens, le socialisme est une représentation symbolique qui combine la bureaucratie patrimoniale coloniale et l'Etat providence.

augmentation de la demande sur le marché des biens et des services, de la part des salariés anciens et nouveaux. L'augmentation des traitements et salaires consolide l'adhésion des employés et du prolétariat industriel ; l'engagement de nombreux chômeurs dans les nouvelles entreprises étatiques, l'expansion apparente des services scolaires et sociaux publics, une application plus intensive de la réforme agraire soulève l'enthousiasme des sous-prolétaires (48).

b) La politique économique du nouveau régime renforce une communion idéologique qui peut s'appuyer sur une liturgie politique spectaculaire — récupération des richesses nationales, justice sociale, excommunication des riches — en profond accord avec le paradigme culturel dominant au Chili. Les mesures économiques sont prises dans le cadre institutionnel légal, tout en étant accompagnées d'une violence symbolique verbale. La politique pseudo-keynésienne d'encouragement à la consommation satisfait les désirs de promotion socio-économique, promotion réalisée presque miraculeusement sans sacrifices, par les guides éclairés des masses...

c) Une base sociale accrue, cimentée par des valeurs mystiques communes ne pouvaient que renforcer un pouvoir exécutif, dont la base *politique* commençait à déborder la *base légale*, contenue par les institutions parlementaires et judiciaires. L'usage intensif du système traditionnel de clientèles et prébendes, dénommé pour la circonstance « *sistema de cuotas* » renforçait l'adhésion sociale, élevait le degré de loyauté de l'administration, élargissait considérablement l'électorat potentiel. Cette expansion politique était renforcée par les divisions de la Démocratie Chrétienne que son idéologie manifeste et son pluralisme social empêchaient de s'opposer directement à une politique nationaliste et philanthropique. Il ne restait donc plus qu'une minorité de droite et d'extrême-droite pour s'opposer à un gouvernement qui avait neutralisé, par des faveurs matérielles inusitées, les cadres militaires (49).

d) Les succès apparents enregistrés par la coalition relèguent au second plan les antinomies profondes entre une mythologie populiste de résurrection d'un âge d'or national et les différents projets léninistes de transformation graduelle ou globale. La nationalisation des intérêts capitalistes représente pour le populisme la réalisation immédiate d'une

(48) L'inachèvement des classes sociales en Amérique latine due à leur insertion précaire dans une formation économique caricaturale explique le comportement erratique politique des masses chiliennes. Cfr. C. LALIVE D'EPINAY et J. ZYLBERBERG : *Dualisme social...*, op. cit., p. 19.

(49) Vide J. ZYLBERBERG : « Les limitations... 2ème partie... » op. cit., pp. 410-412.

société d'abondance, comme jadis la découverte de l'or par les *conquistadores*. Il est vrai que les « réformes de structures » étaient nécessaires politiquement pour que la nation puisse contrôler directement des secteurs productifs mal utilisés par le secteur privé. Socialement, les réformes de structures signifiaient aussi une ascension partielle du prolétariat et du sous-prolétariat. L'approfondissement continu des réformes de structures aurait peut-être permis à la longue une libération sociale et politique du Chili. En leur donnant un contenu surtout émotionnel et en leur attribuant des vertus de prospérité qu'elles n'avaient point, les strates moyennes bureaucratiques ont transformé les réformes de structures en une arme à double tranchant qui allait se retourner contre le régime (50).

4.2. *L'anarchie populiste.*

a) Les nouvelles élites dirigeantes avaient promis à leur clientèle la réalisation d'une société d'abondance. Durant la période d'euphorie, une élévation immédiate du niveau de vie des masses fut rendue possible grâce à l'épuisement des faibles ressources nationales. Curieusement pour des gouvernants, dont la majorité se déclarait marxiste, la politique immédiate se basait sur les axiomes de Keynes : l'augmentation des émissions monétaires, des dépenses publiques et du pouvoir d'achat des masses exercerait un pouvoir multiplicateur sur la production. Un tel schéma est un non-sens dans un pays sous-développé étant donné l'inélasticité à court et à moyen terme de l'offre. Le gouvernement réussit cependant à augmenter artificiellement l'offre par l'utilisation de la capacité inutilisée de l'industrie chilienne, par l'importation massive de biens de consommation financés par les recettes d'exportation et par l'accroissement de l'endettement extérieur. Ce triple recours épuisé, le boom économique devait se terminer sans que la capacité réelle de production ait été augmentée. Ce qui entraînait une explosion inflatoire que conjuguaient deux phénomènes complémentaires : l'augmentation disproportionnée de la demande et les émissions monétaires exorbitantes (51).

(50) Ainsi dans le secteur agraire, l'expropriation des latifundia, qui n'a été suivie d'aucune politique rationnelle, a provoqué une baisse de la production et le renforcement des relations capitalistes de production. Vide G. ARROYO : « Después del latifundia, que ? », in *Mensaje*, Santiago, oct. 1972.

(51) L'inflation au Chili est plus que centenaire. Elle est le résultat de la faiblesse structurelle de l'économie. Dans le cas de l'Unité Populaire, elle a atteint des taux d'accroissement insupportables, suite aux erreurs des élites dirigeantes, qui semblent avoir, comme jadis les *conquistadores*, confondu « l'aspect brillant de l'or » et le « capital » (MARX). — Vide une discussion théorique permanente sur la politique économique de l'Unité Populaire, in *Panorama Económico*, Santiago, 1972, nos 272 et suivants.

La crise économique provoquée par l'application de schémas absurdes, dont la rationalité se réduit à la conquête immédiate de nouvelles clientèles électorales, aboutissait à une ruse de l'histoire. L'expérience allendiste unissait populistes et révolutionnaires dans une volonté commune d'indépendance nationale. Or, la politique appliquée plongeait le pays dans une dépendance accrue ; les recettes externes procurées par la monoproduction cuprifère devaient financer non seulement les importations destinées à une industrialisation désordonnée et dépendante, mais même des biens de consommation de première nécessité. La coalition se légitimait aussi par sa volonté philanthropique de justice sociale ; l'explosion inflatoire déclenchée par une politique de court terme, allait cependant appauvrir encore plus considérablement les secteurs les plus démunis de la population, surtout s'ils n'avaient pas profité du système de clientèles (52).

b) La crise économique allait réduire les bases sociales de la coalition. L'inflation galopante, les disettes alimentaires, l'apparition du marché noir, conduisent à l'exode oppositionnel d'importantes fractions des classes moyennes qui oublient leur responsabilité dans la genèse de ces dysfonctions économiques. Une fraction importante du prolétariat industriel et minier des enclaves modernes de l'économie déserte une alliance qui ne lui sert plus d'instrument de bien-être. Une partie du sous-prolétariat agricole, qui avait profité de l'extension de la réforme agraire, s'opposait à un gouvernement qui l'empêchait par le blocage des prix agricoles, de se transformer en une petite bourgeoisie rurale. Le gouvernement allait de plus en plus devoir s'appuyer sur les clientèles bureaucratiques et sous-prolétaires urbaines pour survivre (53).

c) Les oppositions sociales et la crise économique interdisaient à la coalition le maintien d'une unanimité idéologique confuse. Les antagonismes idéologiques, les nécessités de contrôle des clientèles multipliaient les affrontements au sein des divers partis, les scissions de certains et même le passage à l'opposition de la fraction majoritaire des radicaux,

(52) N.B. : 1) Il est intéressant de constater que toutes les expériences populistes et frontistes des 50 dernières années se sont terminés de la même manière : renforcement accru de la dépendance externe, diminution du pouvoir d'achat du prolétariat et marginalisation accrue du sous-prolétariat. Ces constantes s'expliquent par le rôle ambigu des classes moyennes ; 2) Le terme de crise économique désigne approximativement une situation anarchique qui a perturbé en permanence la production, la commercialisation et les finances publiques.

(53) Les avantages matériels que l'U.P. devait consentir à ces clientèles augmentait, dans une situation d'inelasticité de l'offre, l'opposition des autres groupes sociaux mais n'était pas suffisante pour pouvoir obtenir une loyauté absolue des secteurs favorisés.

soucieux de ne pas se couper de leur clientèle de classes moyennes. Les élites dirigeantes ne peuvent se maintenir que par la fuite en avant. La fuite en avant consiste à s'attaquer à toutes les entreprises privées subsistantes dont les bénéfices permettraient d'alléger les déficits désastreux du secteur public. Comme cette technique ne diminue pas le marasme économique, la coalition recourt au ritualisme de l'excommunication permanente des saboteurs, à savoir les fonctionnaires, cadres et commerçants appartenant au parti d'opposition. Cette politique présente trois inconvénients au moins : elle n'apporte aucun remède aux dysfonctions et aux prélèvements successifs causés par les clientèles bureaucratiques ; l'attaque frontale au secteur privé et aux cadres et fonctionnaires opposants augmente le marasme économique ; l'attaque directe à tous les secteurs d'opposition — qui sont majoritaires — empêche toute coalition tactique.

d) La dénonciation permanente d'une opposition majoritaire peut maintenir en équilibre précaire une coalition hybride mais ne peut constituer la base de l'exercice du pouvoir. Minoritaire dans le pays, l'Unité Populaire devait résoudre trois préalables négligés durant la période d'euphorie populiste (54) :

1. Il fallait résoudre en premier lieu les divergences programmatiques. Les léninistes-blanquistes, devant le raidissement de l'opposition et convaincus de l'impact positif d'une catastrophe économique sur la lutte des classes, incapables de percevoir le caractère erratique et minoritaire de leurs clientèles accentuent leurs tactiques agressives et s'opposent aux courants léninistes-stalinistes et populistes qui freinent les blanquistes sans avoir cependant de politique alternative à proposer (55).

2. Il fallait utiliser efficacement le pouvoir local détenu par l'Unité Populaire pour contre-balancer les forces sociales et politiques antagoniques. Après tout, même minoritaire, l'Unité Populaire disposait du contrôle de l'ensemble des services publics et des parastataux. Ces services ont été victimes de l'économie prédatrice et du système de clientèles. Les nouveaux « managers » du Chili pouvaient difficilement offrir une

(54) Les trois problèmes furent énoncés explicitement par l'Unité Populaire. *Vide* : Declaracion de « El Arrayan » : *Nuevas tareas para el Gobierno Popular y el Pueblo Chileno*. (Conclusiones de la Reunión del Comité Nacional de la Unidad Popular). Santiago, 9 février 1972.

(55) Les léninistes-stalinistes qui sont les seuls à faire preuve d'une certaine rationalité politique, n'ont pu résoudre le dilemme suivant : 1) appuyer les tactiques agressives des blanquistes qui n'avaient pratiquement aucune chance de réussir ; 2) maintenir à tout prix un système de transaction traditionnel avec une opposition qui n'en voulait plus.

continuité administrative, chacun d'entre eux se considérant avant tout comme fonctionnaire de son parti et devant diriger les fonctionnaires moyens et subalternes souvent membres de l'opposition, que le régime ne s'efforçait pas de rallier. Quant au népotisme, il ne pouvait surprendre que ceux qui ignoraient l'histoire administrative des régimes populistes antérieurs.

3. La mobilisation populaire aurait pu suppléer aux déficiences du régime. Les timides essais d'expression populaire ont été freinés en permanence par les divergences idéologiques, l'incapacité organisationnelle et les habitudes autoritaires des Caudillos de l'Unité Populaire. Ces derniers ont préféré remplacer la mobilisation populaire par une semi-manipulation des masses, agitées en permanence par une propagande plus émotionnelle que rationnelle. L'urgence des problèmes à résoudre a conduit graduellement le gouvernement à préférer le maintien de la communion émotionnelle à un effort généralisé de conscientisation. Finalement, les difficultés de l'exercice du pouvoir ne donnent pas au gouvernement le temps de systématiser les expériences isolées de participation populaire qui sont soumises aux forces centrifuges d'autonomie et de corporatisme et centripètes de soumissions à chacune des forces partisanses (56).

Minoritaire socialement et politiquement, inefficace administrativement, asphyxiée économiquement, incapable d'organiser un pouvoir populaire alternatif, la coalition hétéroclite ne gouvernait plus réellement le pays depuis la fin de l'euphorie populiste. L'anarchie populiste a créé un *political vacuum* dans lequel ont pu s'engouffrer avec un succès croissant les tentatives subversives réactionnaires, impuissantes durant la période euphorique. Le vide politique n'a pu être comblé par une restauration pure et simple d'une alliance socio-politique de centre droit utilisant le système institutionnel de poids et contre-poids légaux de la semi-démocratie enrayée. La légitimité légale du gouvernement Allende, l'ampleur de la crise économique, l'importance des intérêts économiques en jeu, la prolifération des clivages socio-politiques introduits par les propagandes émotionnelles, l'abus du système partisan de la clientèle et les réformes de structures, la crainte pathologique d'une propagande léniniste-blankiste en essor ont fait basculer l'ensemble des mécontents dans le camp des

(56) Le « peuple » a été l'objet plus que le sujet d'initiatives intéressantes mais désordonnées, qui n'ont pas échappé à la concurrence démagogique des partis pour renforcer leurs clientèles. Les embryons du « pouvoir populaire » se sont souvent transformés en nouveaux groupes de pression luttant pour des avantages économiques immédiats. Cfr. H. ZEMELMAN : « Significación del poder popular » in *Cuadernos de la Realidad Nacional*, juillet 1973, no 17, pp. 199-212.

partisans d'une réaction subversive illégale. Celle-ci a été synthétisée par une junte militaire hybride où se cotoient, avant de s'affronter, des tendances diverses qui vont du populisme de droite au corporatisme fascisant en passant par l'idéologie du capitalisme sauvage à la brésilienne (57).

5. Socialisme et rationalité.

Le cadre de cet essai n'épuise pas la complexité d'une vie politique nationale dont l'examen détaillé nécessiterait un effort scientifique collectif et inter-disciplinaire. Les modèles esquissés fournissent cependant des réponses provisoires, des hypothèses, aux questions posées.

a) Le terme *légalité* recouvrait pour les dirigeants de l'Unité Populaire, l'ensemble des procédés constitutionnels, juridiques, institutionnels et culturels de la vie politique chilienne à savoir un régime semi-démocratique instable et inefficace face aux problèmes du développement. Le terme *socialisme* n'avait, lui, aucun sens précis et constituait un symbole émotionnel susceptible d'une infinité d'interprétations contradictoires.

b) Il n'y avait pas de congruence rationnelle entre des procédés inefficaces politiquement, et des aspirations finalistes non élaborées consciemment.

c) La formule affective et irrationnelle dans le contexte chilien a permis à différentes idéologies et forces politiques concurrentes de coexister provisoirement. L'imbrication des rationalités concurrentes les ont privé de leur congruence particulière sans augmenter la probabilité de succès du projet confus commun (58).

Le caractère partiel de ces conclusions confirment indirectement des leçons bien connues après un siècle d'échecs socialistes :

a) Si le socialisme désigne une société rationnelle autogérée par l'ensemble des citoyens, libérés des problèmes essentiels de la rareté, il est impossible que des pays insuffisamment développés créent un modèle socialiste valable pour les pays industrialisés.

(57) N.B. : 1) Depuis 1945, toutes les expériences populistes en Amérique Latine se sont terminées par l'établissement de gouvernements autoritaires qui, depuis 10 ans, sont en général mis en place par les forces armées ; 2) A la différence du Brésil, la capacité des militaires chiliens de maintenir un front homogène et une congruence politique sont peu probables. La force des militaires chiliens provient surtout de la faiblesse des secteurs populistes et léninistes plus que d'une cohésion interne. Ils devront faire face, comme tous les gouvernements antérieurs, aux problèmes des classes moyennes.

(58) Vide M. WEBER : *Economie et Société*, op. cit., t. I, p. 22.

b) Lorsque le socialisme prétend être un projet de développement et de justice sociale dans un pays économiquement arriéré, il oscille sans cesse entre la tentation populiste et des idéologies néo-léninistes. L'aventure populiste qui écarte les finalités consciemment élaborées et les conduites politiques rationnelles, constituent un bain de culture adéquat pour les régimes fascistes. Le néo-léninisme, basé sur une politique rationnelle de la part des dirigeants, remplace la conscientisation des groupes sociaux par un ensemble de pratiques rituelles qui repoussent dans un avenir lointain l'existence d'une société rationnelle et auto-gérée par l'ensemble des citoyens (59).

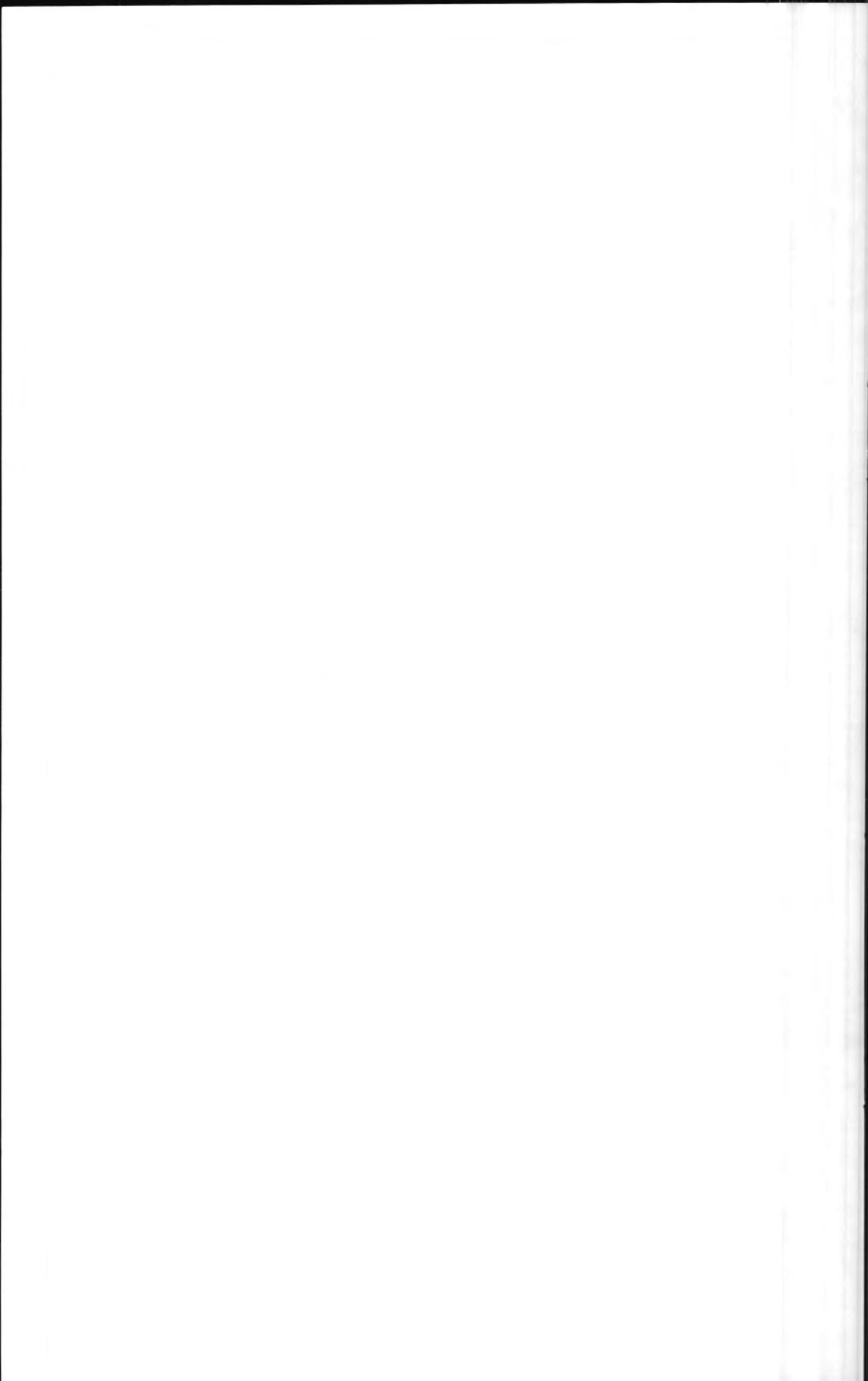
Summary.

In this paper about Chile, Weber's taxonomy of rational behavior is used together with a genetic-structural approach to explain Chilean political life, which can be understood by the following variables: a mean demography, an authoritarian and religious culture, a capitalistic, dependent and under-developed economy, an hybrid social stratification, a centralised state characterized by an highly developed bureaucracy. In such a context the « Popular Unity » results from a specific acculturation of antagonistic ideologies related to different social strata, to competitive political groups as well as to rival pressure groups. In the short term; the conflicting interests might coexist thanks to a growing social support motivated by a superficial economic nationalism, emotional anti-capitalistic feelings and the rise in the income of the popular and middle classes strata.

On the other hand, the left government, divided by social, political and ideological oppositions was unable to run the civil service, to structure a congruent economic policy and to face international or national subversion.

(59) Le néo-léninisme a l'avantage par rapport au populisme de représenter une réponse plus ou moins efficace aux problèmes du développement économique du Tiers-Monde. Le progrès des méthodes pédagogiques permettrait *peut-être* la conscientisation de masses prolétaires qui pourraient ainsi réaliser une mutation socio-économique sans passer par l'autoritarisme politique qui correspond plus à la culture dominante dans le Tiers-Monde qu'à l'émergence de « l'avant-garde du prolétariat ». — Vide sur ce point deux approches différentes : a) P. FREIRE : *Pedagogia del Oprimido*, Bogotá, 1965 ; b) LENINE : *Que faire ?*





The multi-national state

by Dr. Susan Hattis ROLEF,

Lecturer in the Department of International Relations,
The Hebrew University, Jerusalem.

★

Political scientists have paid a great deal of attention in recent years to the subject of integration. The theories of integration, like those of world federation, all seem to take it for granted that integration is a desirable process. The question is never posed whether complete integration leading to the creation of new supra-national multi-national entities is really a desirable result which will improve relations between the component nations.

In theory it may be argued that the ideal situation would call for the integration process between states to continue in the direction of melting down national differences. However, experience in recent centuries has shown that only when various nationalities immigrate to a new country is there any hope of their shedding off their old nationality in favour of a new common identity in the new land, and even then the process is not without problems (the United States and Israel are two such examples). The integration between existing nation-states can therefore at best hope to achieve successful multi-national states.

The purpose of this paper is to introduce some basic theoretical notions, a review of some unsuccessful attempts to create multi-national states, and a brief comparison between the four existing European multi-national states from which we might reach certain conclusions concerning the prospect of Western European union.

What is a multi-national state ?

Before we define a multi-national state we must explain the term « nation ». A nation is usually said to be a people with certain factors in common including language, culture, tradition and history. Occasionally a nation may lack one of the above mentioned factors or may include others such as religion. I believe, however, that the most

important factor determining whether a people constitutes a separate nation is whether it feels itself to be one. By this definition the Palestinian Arabs are a separate nation whereas the Maronites and Moslems in the Lebanon may belong to separate communities but not separate nations.

In a multi-national state there live several nations, but this fact in itself does not necessarily make it a multi-national state. For this to be true the constitutional arrangement must ensure that the component nations are state-forming elements of the state. In practice this means that the component nations, irrespective of their relative size, are *not* dependent on the good will or tolerance of any other national group. None of the stateforming nations are considered foreign minorities. This does not mean that *all* the nations in a multi-national state are state forming nations. In Yugoslavia, for example, only the Serbs, Croats, Slovenes, Macedonians and Montenegrans are state forming nations. The Albanians, even though more numerous than the Montenegrans, are a minority with minority rights.

The second characteristic of the multi-national state is that despite the fact that a common patriotism must exist if the state is not to deteriorate into a state of civil war, each national group maintains its own separate national identity, the use of its language and its own cultural heritage.

The abstract theory of the multi-national state.

As is true of many theories in political thought those written on the multi-national state have described ideals. The multi-national state as an ideal clashes with that of the nation-state. It was born as a result of the disappointment with the actual manifestation of the nation-state with its narrow chauvenism and its illiberal tendencies. It is therefore no wonder that the few theories of multi-nationalism which were not developed in connection with specific states have been those of liberal idealists.

Lord Acton, in his essay on Nationality (written in 1862) expressed his belief in the multi-national state as a higher human achievement than the nation-state :

The small states of homogeneous population are impediments to the progress of society, which depends on the mixture of races under the same government...

If we take the establishment of liberty for the realisation of moral duties to be the end of civil society, we must conclude that those states

are substantially the most perfect which, like the British and Austrian Empires, include various distinct nationalities without oppressing them. Those in which no mixture of races has occurred are imperfect; and those in which its effects have disappeared are decrepit. A state which is incompetent to satisfy different races condemns itself; a state which labours to neutralise, to absorb, or expel them, destroys its own vitality; a state which does not include them is destitute of the chief basis of self government (1).

According to our definition of a multi-national state neither the Habsburg Empire nor the British Empire could be classified as such, but this makes no difference to Acton's basic belief in the desirability of multi-national states.

A later author, professor Alfred Cobban, also argued the case for multi-national states:

The prime object of the establishment of a sovereign authority is the preservation of law and order, and the maintenance of the social fabric.

Except in the rarest circumstances cultural differences present no such threat [to the social fabric]. It can therefore be maintained that nationality as a fact of the cultural life of society should normally be outside the sphere of political sovereignty... it is only since the rise of the theory of national sovereignty that any one could have thought of asking (whether national liberty, without complete political independence, is possible or not)...

During the Middle Ages the inclusion of diverse peoples in allegiance to the same monarch was accepted as a matter of course... The nation state only became a condition of the free development of national cultures when the state began to assert totalitarian claims over the cultural as well as the political allegiance of its citizens.

It is not too late to put the clock back, in this respect, with profit... the economic and military conditions of the present day seem to dictate the creation of larger political groupings, if the influence of cultural nationalism tends in the direction of smaller ones (2).

Like Lord Acton so professor Cobban wrote about what he believed to be desirable without reference to any of the difficulties involved. He seems to believe that political nationalism can simply be wished away.

(1) Lord ACTON, *Nationality*, in *Essays on Freedom and Power*, selected by Gertrude Himmelfarb, the Free Press, Glencoe (Illinois), 1949, pp. 191-193.

(2) Alfred COBBAN, *The Nation State and National Self-Determination*, Collins, the Fontana Library, London, 1969, pp. 141-147.

Theories of multi-nationalism developed in pre-World War I Empires.

The advocacy of multi-nationalism in connection with specific states is of greater interest in so far as the proponents of the idea could not avoid some of the practical problems. The first group of proposals which I shall discuss concerned the three pre-World War I Empires: the Austro-Hungarian, the Ottoman and the Russian ones. The multi-national proposals were raised in these states as attempts to satisfy the demands of the various subject nationalities while preventing the disintegration of the large political units into many smaller ones, as was in fact to take place after the War in the cases of the Austro-Hungarian and Ottoman Empires.

The Habsburg Empire.

In the Habsburg Empire during the 19th Century demands were raised by the various nationalities for the reform of the existing set up so as to give the non-German (and after 1867 the non-Magyar) nationalities autonomy and a share in the government. There were some, like the Poles, who wanted complete independence, but others, like the Czechs, felt that national autonomy within the Empire was preferable to independence.

The Czech historian Palacky realistically understood that his people were in permanent danger of being overrun by either the Germans or the Russians. His conclusion was:

If the bond which joins several nations to one political entity is to be strong and lasting, then none of them must have reason to fear that it would lose any one of its dearest possessions through the union. On the contrary, every one of them must hold the firm conviction that the Central Power will protect it against any encroachments by its neighbours. Should such an emergency arise, the Central Power should be provided immediately with adequate power to exercise this protection effectively. I am convinced that it is not yet too late for Austria to proclaim this principle of justice... (3).

Palacky's demands had been part of the general demand for reform in the year 1848 which resulted in the resignation of Metternich and the Emperor temporarily yielding to demands from all parts of the Empire. But finally reaction set in and the Empire remained more or less as it has been.

(3) As quoted by Robert A. KANN, *The Multinational Empire*, vol. I, Columbia University Press, New York, 1950, p. 177.

The second source of plans for transforming the Empire into a multi-national state were the Austrian Social-Democrats at the turn of the 20th Century. This time it was German nationals of the Empire who spoke of the reforms. At the 1899 Party Conference at Brünn (Brno) the Social Democrats adopted as their programme the transformation of the Empire into a multi-national state. Following this conference and until the collapse of the Empire in 1918 two of the theoreticians of the party, Karl Renner and Otto Bauer, developed theories on the actual shape of their proposed multi-national state. Their aim was to change the Empire in such a way that a socialist society might develop and at the same time offer an alternative to separate independence to all the nationalities of the Empire.

Karl Renner wrote :

We must put a double network on the map, an economic and an ethnic one. We must cut across the functions of the state. We must separate national and political affairs, we must organize the population twice once nationally and once according to administrative requirements (4).

Renner's theories put the idea of the democratic multi-national state before the achievement of the socialist revolution and the classless society. For Bauer national pacification primarily meant a means of realizing the Socialist State. However, both sought to base their multi-national state on personal autonomy (or communal federalism) as opposed to territorial federalism which would strengthen the desire for local autonomy.

The main weakness of the Social Democrats' plan lay in the fact that it had come too late and was not supported by the non-German members of the party. Once the First World War broke out and the Empire collapsed, before it ended, the whole idea had no meaning, for the national minorities were now able to gain complete independence.

Had the Empire adopted the idea of the multi-national state earlier it might possibly have survived, but it was only in 1916 that the Emperor Charles, who succeeded the old Emperor Franz Joseph, finally proposed its creation and by then it was too late.

The Ottoman Empire.

In the Ottoman Empire there were a number of leaders of the Young Turk movement who wished to reform the Empire by turning it into a multi-national state. Prince Sabaheddin, one of the earlier leaders of the movement, thought out the following plan :

(4) *Ibid.*, vol. II, p. 156.

A constitutional monarchy, on British lines, would provide a minimum of central government ; for the rest, the different peoples and communities of the Empire could satisfy their aspirations and safeguard their rights in regional and local government and in a public life emancipated from collective or governmental control... Prince Sabaheddin's ideas, despite some initial success, were in fact foredoomed to failure. The Armenians and other Christian nationalities, whom he tried so hard to conciliate, found little to attract them in an Ottoman federation, and preferred to seek the fulfillment of their political aspirations outside the Empire altogether. For the Turks, already irritated by the clashes and arguments with the Armenian committees, private initiative and decentralization seemed a much less satisfying slogan than union and progress (5).

As it were, when the Young Turks came to power in 1908 as the Union of Progress no attempt was made in the direction of turning the Ottoman Empire into a multi-national state. On the contrary, Turkish chauvinism grew and the chance that a transformed Ottoman Empire might survive the First World War was doomed.

The Russian Empire.

When the Bolsheviks gained power in Russia in 1917 they inherited an Empire which included many nationalities. The Czars had not attempted to transform it into a multi-national state and the new rulers had formed certain ideas on the subject even before the Revolution. Though Marxist theory predicted the disappearance of national differences in the struggle of the working class against its exploiters, it was evident that this was not about to happen in practice, at least in the near future.

Even before 1917 the Communist Party of Russia considered the problem of nationalities. The party's programme, declared at its second Congress in 1903, dealt with the right of all the nationalities to use their language and with their right to self determination. Lenin explained what was meant by national self determination :

A struggle against any national oppression — unreservedly yes. A struggle on behalf of any national development, of « national culture » in general — unreservedly no (6).

As opposed to the Austrian Social Democrats the Communists declared that local autonomy was to be on a regional rather than on a

(5) Bernard LEWIS, *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, 1961, p. 200.

(6) As quoted by Robert CONQUEST, *Soviet Nationalities Policy in Practice*, the Bodley Head Soviet Studies Series, London, 1967, p. 17.

nationality basis. The declaration of the rights of the peoples of Russia of November 15th, 1917 :

Proclaimed the equality and sovereignty of the people of Russia ; their right to self-determination, including secession and the formation of an independent State ; the abolition of all and every kind of national and national-religious privilege and restrictions and the free development of national minorities and ethnic groups inhabiting the territories of Russia (7).

Theoretically this policy was extremely liberal, but Stalin's qualifications made it meaningless for the right of self-determination was subordinate to the right of the working class to consolidate its power.

In the first Constitution of the USSR of July 6th 1923, a second Chamber was introduced — the Council of Nationalities. Attempts were also made to « nationalize » the governmental apparatus of the various republics (i.e. to employ, as far as possible, local manpower for the administration) and to curb « Great Russian Chauvenism ». However, this was no substitute for genuine self rule.

In 1929 Stalin introduced the term « Socialist Nation » :

I affirmed (and continue to affirm) that the period of the victory of socialism in one country does not create the conditions for the amalgamation of nations and national languages, that, on the contrary, the period creates favourable conditions for the renaissance and efflorescence of the nations that were formerly oppressed by tsarist imperialism and have now been liberated from national oppression by the Soviet revolution...

It is a mistake to think that after the defeat of world imperialism national differences will be abolished and national languages will die away, directly, at one stroke, by decree from above... it would spell disaster to the cause of the liberation of nations, and be fatal to the cause of organizing cooperation and fraternity among nations...

This means that the Party supports, and will continue to support the development and progress of the national cultures of the peoples of our country, that it will encourage the strengthening of our new socialist nations, that it takes this matter under its protection and guardianship against anti-Leninist elements of every description (8).

Once again this theorizing had little practical effect and the most that the nationalities of the USSR have managed to enjoy have been periods of relative cultural tolerance.

(7) *Ibid.*, p. 20.

(8) Joseph STALIN, *The National Question and Leninism*, Foreign Language Publishing House, Moscow, 1950, pp. 23-35.

Conclusion.

So we see that of the three multi-national Empires which existed in Europe and its periphery none in practice managed to transform into a multi-national state as defined at the beginning of this paper. Two of these Empires, the Habsburg and Ottoman, collapsed during the First World War and their territories were divided into many separate states. The Russian Empire has survived under a Communist regime but in practice has not succeeded in eliminating the superiority of the Russians over the other nationalities.

Experience has demonstrated that an empire in which one or two nationalities dominate the others, will not find the way to becoming a multi-national state in which all nationalities are equal.

One of the prerequisites for the establishment of a true multi-national state, and for its successful functioning is that there should be no tradition of domination by one of the state forming nationalities over the rest, for such a tradition leaves behind prejudices, distrust and resentment. It also takes time for a nation which had previously dominated to accept a role of equality with those over which it had ruled, and nations which were previously dominated usually prefer complete independence if they can obtain it.

Some idealists were sorry to see the large political units split into many states instead of transforming themselves, and others have been disillusioned by the developments in the one which did not split. The experience of these Empires was, however, inevitable. The multi-national state can only develop, if at all, from the voluntary union of nations who are free from each other. Whether the voluntary union results from a tradition of common administration or from a political decision based on emotional or realistic grounds is of secondary importance.

Bi-national plans of the present Century.

In the present Century bi- or multi-nationalism was proposed to solve the national problems in several countries, amongst them in pre-1948 Palestine and in Cyprus. Neither became a bi-national state as we defined it, and in both the national problem has not been solved.

Palestine was partitioned following the proposal of a UN Commission but following the 1967 Middle Eastern War the whole of mandatory Palestine and several additional territories have come under Israeli administration with a future settlement still in question.

Cyprus, on the other hand, was given a bi-national constitution upon gaining independence in 1960, but bi-nationalism has so far not worked out in practice.

Palestine.

The boundaries of Palestine were determined after the First World War by agreements between the two ruling European powers in the area (Britain and France) taking certain geographical and strategic factors into account. In the Ottoman Empire Palestine as such had not been an administrative unit, and the Arabs considered it part of Syria. By 1921 the territory east of the Jordan river was cut off for political reasons and referred to as Transjordan, under the Amir Abdullah.

In 1922 the indigenous Moslem population numbered 486,177, the Christian population 71,464 and the Jews — partly orthodox Jews who had come back to Palestine for religious reasons and partly Zionist pioneers who began to immigrate into the country after 1880 — numbered 83,790 (9).

Though a Jewish state had not existed in Palestine for almost 2000 years there were always some Jews who lived in the country, and in the Jewish religion it remained the promised land to which the Jews would return, some day. The Zionist idea that the Jews should not await an act of God before returning to Palestine to construct there a modern « national home » combined with the persecution of Jews in Europe, brought hundreds of thousands of Jewish immigrants to the country. By 1947 the Jewish community numbered 589,341 (10).

During this period the Arab population also grew considerably, mostly through natural growth but also by the immigration of Arab labourers from neighbouring countries. In 1947 the Moslems numbered 1,157,423 and the Christians 146,162 (10).

The rulers in Palestine during the period 1917-1948 were the British but Palestine was not part of the British Empire — it was a Mandate under the League of Nations and Britain had undertaken to lead it, like most of the other Mandates, to independence. Throughout the period various proposals were made of possible constitutions for the future. Some of these proposals advocated bi-nationalism. However, the idea never gained the support of either the Zionists, the Arabs or the British. The Arabs, who refused to admit that the Jews had any

(9) *Statistical Abstract of Palestine 1944-1945*, Department of Statistics, Government Printer, Jerusalem, 1946. p. 16.

(10) *Central Monthly Bulletin of Current Statistics, January-February 1948*, Department of Statistics, Government Printer, Jerusalem, 1948, p. 5.

« rights » in Palestine, wished to see Palestine develop into an Arab state in which the Jews would have minority rights and little possibility to increase through immigration.

Though bi-nationalism was usually advocated by Jews less than 10 % of the Jewish population supported the idea — most of them envisaged the immigration of millions of Jews into the country and the eventual creation of a Jewish state in all or part of Palestine. Officially the Zionist movement declared its intention not to dominate the Arabs, but on the other hand Arab opposition and obstruction to Jewish immigration and development could not convince the Zionists to abandon their ideals. Though the Colonial Office considered some bi-national plans they preferred the development of a Palestinian state in which there would be as little emphasis as possible on national differences.

There were several different bi-national plans which were developed. Some envisaged the division of the country into a number of cantons — several Jewish, other Arab and the remainder mixed. Other plans proposed the division of the country into a Jewish and an Arab state with the holy places remaining international and all joined together in a federation. A third group of plans returned to the Austrian Social Democrat idea of Communal Federalism thus avoiding the need to delimit boundaries, and dividing the country between the Arabs and the Jews.

Though these plans never materialized, and did not have any real chance because of their general lack of appeal to the nations concerned, there are people who still argue that bi-nationalism, as defined at the beginning of this paper, was, and is, the only just solution for the Jewish-Arab problem in the Middle East (11).

Cyprus.

The experience of Cyprus has been slightly different despite several similarities in the problems faced by the two Eastern Mediterranean countries.

In 1968 the population of Cyprus numbered about 627,500 of whom 493,000 were Greek and 110,000 Turkish. Cyprus has been populated with Greeks for thousands of years and the Turkish population came to the island with the Turkish conquest in 1571. The British became the *de facto* rulers of Cyprus in 1878 and annexed it to their Empire in 1914 when Turkey entered the War on Germany's side. Cyprus

(11) For further details on the bi-national idea in Palestine see my book : Susan Lee HATTIS, *The Bi-National Idea in Palestine During Mandatory Times*, Haifa, Shikmona, 1970.

was granted independence in 1960 following an uprising by the Greek population against British rule, it was only then that the serious clash between the two nations on the island came to the open.

The Greeks and Turks found themselves living in one state intermingled with each other but without feeling any common patriotism. The Turks, in fact, had not been opposed to continued British rule, but once Cyprus gained independence under a bi-national constitution, and when this Constitution led to deadlock because of Greek opposition, the Turks began to advocate partition of the island.

The Constitution which came into force in Cyprus on August 16th, 1960 had been prepared by a committee of Greeks, Turks, Greek Cypriots and Turkish Cypriots. Despite the fact that the Turks form less than 20 % of the population, they were given greater representation than their numbers would warrant. The Greek President and Turkish vice-President both were given a veto power over all decisions concerning foreign affairs, defence and security. The Cabinet, Parliament, the Administration and the police force were to be 70 % Greek and 30 % Turkish. In the army the Turks were to constitute 40 % of the total force. In the cities where there is a large Turkish minority they were to have separate municipal administration, and there were to be separate courts for matters not concerning cases in which both Turks and Greeks were involved. Since the Greeks and Turks do not live in separate parts of the island the state could not be divided on territorial federal lines.

In fact, this Constitution did not succeed in solving the intercommunal strife, and very soon ended in dead-lock. The main problem with the Cypriot bi-national Constitution has been that the Greek majority does not want it. It was more or less imposed from the outside and a semblance of peace is kept up with a good deal of outside intervention.

The Greeks feel superior to the Turks and if left on their own would be willing to grant them no more than minority rights. They would probably also eventually opt for union with Greece despite the fact that the island is geographically much closer to Turkey.

The Turks, who were less eager for independence would probably now opt for partition and association with Turkey, unless bi-nationalism could, by some miracle, be made to work.

It is only because of the delicate balance held by the Greek and Turkish Governments who are both members of NATO, as well as the presence of British bases and UN peace keeping forces that Cyprus is being kept in a state of relative calm.

Conclusions.

What we can learn from the cases of both Palestine and Cyprus is that bi- or multi-nationalism is not a solution which can be imposed and, as we shall see in the following sections, it must be based on a good deal of common interest. Even then many great problems arise which can be solved only through good will. It must also be pointed out that the *de facto* situation of two nations living together need not result in any desire to go on doing so, as 400 years of Cypriot history demonstrates.

It should be noted that in both pre-1948 Palestine and in present day Cyprus territorial federalism was not easily to be arranged without moving whole communities. It was often pointed out in the case of Palestine that the boundaries of a Jewish state or canton could not be delimited without placing a very large Arab minority in it. One might say that this particular problem was « solved » by the flight of hundreds of thousands of Arab refugees from Israel after 1948 (some fled before), however, the refugee camps and Arab Palestinian frustrations today demonstrate to what extent this « solution » was not satisfactory.

Existing bi- or multi-national states in Europe.

From the preceding section one might reach the conclusion that multi-nationalism is nothing more than the dream of idealists. However, there are quite a few bi- and multi-national states in the world which function with varying degrees of success.

I have chosen to deal with the four European examples by way of comparison, Switzerland is the most successful case of a multi-national state and has often been brought as an example for less fortunate states with nationality problems. Belgium, Czechoslovakia and Yugoslavia have had a less smooth experience, but all three have in recent years introduced constitutional amendments which should assist them in overcoming some of the difficulties of the past.

Statistical Data.

Switzerland — population figures (1970 census) divided by language spoken (12) :

(12) *Annuaire Statistique de la Suisse*, Le Bureau fédéral de statistique, Bern, 1972.

German speaking	3,864,684
French speaking	1,045,091
Italian speaking	207,557
Romansch speaking	49,455
Others speaking	22,920

Belgium — population figures (1970) divided by language spoken (13) :

Flemish speaking	5,432,790
French speaking	3,124,891
German speaking	62,116
Brussels Area (mixed)	1,071,194

Czechoslovakia — population figures (estimates for 1968) divided according to nationality (14) :

Czechs	9,285,000
Slovaks	4,197,000
Others	851,176

Yugoslavia — population figures (1961) divided according to nationality (15) :

Serbs	7,806,000
Croats	4,294,000
Slovenes	1,589,000
Macedonians	1,046,000
Montenegrans	514,000
Others	3,300,000

(of whom 973,000 are Muslims, 915,000 Albanians,
504,000 Hungarians, 183,000 Turks)

Comment.

A multi-national state can work even if the various nations are far from equal in numbers as long as the largest nation does not try to dominate and impose its will. On the contrary, it might even be desirable that one of the national groups should be considerably larger than the rest so as to prevent a feeling of rivalry between the largest nations.

(13) *Annuaire Statistique de la Belgique*, tome 91, année 1970. Royaume de Belgique, Ministère des Affaires Economiques, Bruxelles, Institut National de Statistique.

(14) *Statistická recenka CSSR*, Federální Statistický URAD, Český Statistický Urad (Praha), Slovenský Statistický Urad (Bratislava), 1969.

(15) *Petit Manuel Statistique de la Yougoslavie*, Institut Fédéral de la Statistique, Beograd, avril 1971.

How did these states Come into Being?

The history of each of our four states is complicated but it is important to note a few of the land-marks in their development so as to try and understand why they developed as multi-national states and did not split into several nation states.

Switzerland.

The original Confederation of the three German speaking cantons of Uri, Schwytz and Unterwalden, founded in 1291 as a defence pact against the Habsburgs gradually expanded by accepting new cantons into its fold. Some cantons became allies of the Confederation, while others were simply occupied by one or several of the cantons for economic or strategic reasons.

In 1792, under the influence of the French Revolution the non-German speaking cantons gained equality of rights, and in 1815 Switzerland gained its present boundaries. Until 1848 there was no central government and administration and it was only in that year that German, French and Italian were all recognized as official languages.

Switzerland became a truly multi-national state by a gradual process, turning from a loose confederation into a federal state.

Belgium.

In 1477 the provinces of the low-lands (present day Belgium and Holland) passed into the hands of the Habsburgs. In 1555, when the Habsburg lands were divided in two, they came under the rule of Spain. Following a revolt by some of the provinces of the Low-Lands, by the treaty of Westphalia of 1648, the boundary between Belgium and the Netherlands was formed, cutting across the Dutch speaking population. This boundary was formed simply by the fortunes of war. The Treaty of Utrecht of 1713 set the border between Belgium and France, once again cutting across the population speaking a certain dialect of French. In 1792 Belgium was conquered by France and from 1815 to 1830 was united with Holland.

Only in 1830 did Belgium gain independence. The problem of the bilingual character of the country did not rise until after independence. Almost 350 years of living under the same administration proved, however, to be too strong a bond for linguistic difficulties to destroy.

Czechoslovakia.

The Czechs and Slovaks had both been ruled by the Habsburg Empire until 1918. But whereas the Czechs had come under Austrian rule the Slovaks were governed by the Hungarians. It was only upon gaining

independence in 1918 that the two nationalities, speaking similar languages, finally came under one administration.

The idea that the Czechs and Slovaks should form one state had roots in romantic nationalist ideas which developed during the 19th Century, though only amongst the Czechs was this affinity taken for granted. The First World War which brought about the collapse of the Habsburg Empire called for improvisation and to a large extent it was the work of Thomas Masaryk, himself partly Czech and partly Slovak, that the Czechoslovak state was born. Geopolitical considerations were not absent in its creation, and the feeling of affinity between Czech and Slovak immigrants to the United States, amongst whom Masaryk had gained substantial backing, was a further element in bringing the two peoples together in Central Europe.

An interesting point is that during the Second World War the idea developed amongst certain Czechoslovak and Polish personalities that their two states should unite and form a tri-national state. However, nothing came of this idea.

Yugoslavia.

The territory of Yugoslavia fell under numerous administrations before the creation of the Southern Slav state in 1918. The Serbs were conquered by the Turks in 1389 but some had crossed the frontier into the Habsburg Empire and settled there in four different crownlands. In 1878 Serbian independence was recognized by the powers. The Croats were governed by the Hungarians with few interruptions from 1089. Amongst the nationalities governed by the Magyars they were the most favoured. The Slovenes, who had never been politically independent (like the Slovaks in Czechoslovakia), were governed by the Austrians in the Empire. The Montenegrans were conquered by the Turks in 1514 and gained independence in 1799. The non-Slav Macedonians were conquered by the Turks in the 14th Century and were joined to Serbia in 1912.

It was only in 1918 that all these nations came under one administration for the first time in history, though during the Napoleonic era the Slovenes, Croats and some of the Serbs were united in the Illyrian Kingdom which existed from 1809 to 1812 (this Kingdom had been one of Napoleon's creations).

The notion that the Southern Slavs (the Yugo-Slavs) were one « nation » was born during the 19th Century. Like in Czechoslovakia so in the case of Yugoslavia it was the First World War and the collapse of the Habsburg Empire which gave a decisive push to the movement. Unlike Czechoslovakia there was no *one* predominant figure

to head the movement and there was a clash between the Serbian Government and the Yugoslav Committee. Though the two groups agreed on a joint programme in 1917 they continued to work at cross purposes, and because of these clashes Yugoslavia was less willingly recognized by the Allies than Czechoslovakia.

Conclusion.

There is no general rule about the manner in which a multi-national state should be born. It has not been proven in practice that long experience of common administration and habits of cooperation are necessary prerequisites. Though this was the case in the examples of Switzerland and Belgium it was not so in Czechoslovakia and Yugoslavia which had emerged as new creations in 1918. Possibly what was lacking in these two states in the way of common historical experience was more than compensated for by common race and similarity of language — both states are predominantly Slav states and their languages are Slavonic languages.

What qualifies these states as bi- or multi-national States ?

As I stated at the beginning of this paper when I defined what a multi-national state actually is, it is not enough that many nations should live in one state to qualify it as multi-national from a constitutional point of view.

Switzerland.

By the 1848 Constitution as amended in 1874 the multi-national character of the state is brought out on the question of language. German, French, Italian and Romansch are the national languages of Switzerland, though only the first three are official languages of the state.

Since the autonomy of the cantons is guarded in so far as this is not limited by the Federal Constitution, and since in *most* of the cantons only one language is officially spoken, the various language groups have a good deal of independence within their own cantons. This manifests itself in particular in the spheres of education and culture.

The Federal Assembly consists of a National Council based on proportional representation (only in 1971 were the women in Switzerland given the vote !) and Council of States in which the cantons are equally represented.

Belgium.

Unlike Switzerland, Czechoslovakia and Yugoslavia, Belgium does not have a federal constitution, despite the fact that with the exception

of the Brussels area the Walloons and Flemish live in separate regions of the country.

The process by which Belgium transformed into what might be called a bi-national state was slow. Only in 1898 did Flemish become an official language on the side of French, and Belgium was divided into linguistic regions as late as 1932.

In 1965 efforts were made to amend the Constitution so as to define with greater clarity the bi-national, or bi-lingual character of the country, but the episode ended with the defeat of the Government. The amendment was achieved, however, in December 1970. Belgium was declared to consist of three cultural communities: Dutch (i.e. Flemish), French (i.e. Walloon) and German, each with appropriate constitutional rights. For administrative purposes there are four linguistic regions — one Flemish, one French, one German, and Brussels with its environs as a bi-lingual region.

The National Assembly is based on proportional representation, but by the 1970 amendment members of parliament must declare their adhesion to either the Flemish or the French speaking community. On the other hand, the Cabinet must now consist (in addition to the Prime Minister) of equal numbers of Flemish and French speaking members.

Czechoslovakia.

Until the Czechoslovak Constitution was amended on October 27th, 1968, Czechoslovakia had been a unitary state. During the First Republic (1918-1939) the existence of a « Czechoslovak » nation was emphasized. This was due, to a large extent, to the fact that otherwise the Czechs would have been a minority in the State, and the Slovaks would have constituted a smaller minority than the Germans.

The 1948 Constitution emphasized the equal rights of the Czech and Slovak nations and assured the less numerous and weaker Slovaks special national organs. In 1960 Slovak autonomy was limited due to Novotny's centralistic policies. By the 1968 amendments Czechoslovakia became a Federal state.

The National Assembly now consists of a Chamber of Peoples in which the population is proportionally represented, and a Chamber of Nations in which the Czechs and Slovaks are equally represented. Each nation has its own National Council which deals with those matters not reserved for the Central Government. The Constitution enumerates a list of important questions, such as election of the President, amendment of the Constitution and declaration of war, on which deci-

sion cannot be taken without a 60 % majority in the Chamber of People and a 60 % majority in each half of the Chamber of Nations.

Yugoslavia.

The far from happy experience of a strongly centralistic government during the inter-war period resulted in the post-war Yugoslav Constitution emphasizing her federal structure. Yugoslavia consists of six republics (Serbia, Croatia, Slovenia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Montenegro) and two autonomous provinces (Kosovo, with a predominantly Albanian population, and Vojvodina, which, though predominantly Serb, has a large Hungarian minority) whose status was enhanced by a constitutional amendment of December 26th, 1968.

Citizens are guaranteed by the Constitution the freedom to express their nationality and culture, and the freedom to use their own language. The languages (Serbo-Croat, Slovene and Macedonian) and scripts (Latin and Cyrillic) of the peoples of Yugoslavia are declared by the Constitution as equal and each nation has the right of school instruction in its own language.

The Federal Assembly consists of several Chambers of which the Socio-Political Chamber, which is elected by proportional representation and the Chamber of Nationalities (representing the Republics and Autonomous Provinces) are the most important and, by the constitutional amendment of April 1967 have been placed on equal footing in dealing with most matters until 1967 the Chamber of Nationalities had only a secondary role. The Chamber of Nationalities also discusses matters relating to the equality of the Republics, peoples and national minorities (Albanians, Magyars, Turks, Bulgarians, Italians, Rumanians and Vlachs), and to the constitutional rights of the Republics and Autonomous Provinces.

Conclusions.

In all the cases of bi-and multi-national states which we have studied there has been a tendency to adopt federal constitutions. Even Belgium has accepted a limited form of federalism in the principle of linguistic regions. The recent constitutional amendments in Belgium, Czechoslovakia and Yugoslavia have all been in the direction of giving the various nations more clearly defined rights and establishing greater equality between them. The developments in these states have therefore not been in the direction of erasing the cultural and linguistic differences between the nations, but on the contrary, these differences are better defined.

The problems Encountered by these states in the past and today.

Although all our four European multi-national states are considered relatively successful they have all had their difficulties.

Switzerland.

Though the various language groups were not equal under the law before the French Revolution, and only in 1848 were they granted equal status by the Constitution, there were never any serious disturbances on the basis of nationality. The only serious challenge to the Confederation did not result from the desire of any of the nationalities to secede, but from the resistance of some of the predominantly Catholic cantons to give up most of their sovereignty in favour of the Confederation. In 1845 they had organized in the *Sonderbund* but were beaten by the other cantons.

At the outbreak of the First World War there was some tension resulting from the sympathy of the various language groups with the neighbouring states speaking the same languages, but the policy of neutrality and the benefits it brought to Switzerland soon calmed the tension. During the Second World War the problem did not reappear, and the Swiss were proud of their democratic tradition which did not succumb to the examples of Nazi Germany, Fascist Italy or Vichy France. Geography was certainly an important factor which permitted Switzerland to remain independent during the War years.

The only persistent problem in Switzerland concerning the nationalities is the economically and linguistically inferior position of the Italian speaking cantons and their fear of being economically overrun by the non-Italian speaking Swiss or by foreigners. Though Italian is one of the official languages it does not have the prestige of German or the social acceptability of French. There is also greater social mobility between the German and French speaking Swiss which the Italian Swiss do not share. However, these problems are minor and have never caused the tensions which similar problems have caused in other multi-national states.

Belgium.

The gradual transformation of Belgium has been much more painful than that of Switzerland. The major cause of tension has been the fact that though the Flemish are more numerous than the Walloons, the Walloons are wealthier and better educated. The long struggle which the Flemish had to wage to gain equal status resulted in the development of ill feelings between the two peoples. It is probably still

true that the Walloons feel superior, a fact which is naturally resented by the Flemish.

During the First World War the activist section of the Flamingant movement was trying to obtain autonomy from the German occupiers. However, it was only a minority and the Germans showed no eagerness to grant the Flemings independence. On the whole the Flemings have not wanted political independence but have sought to improve their lot and erase any inequalities which may persist.

The Walloons, on the other hand, have been striving to federalizing Belgium and ensure that their own status will not be undermined by the Flemish majority.

The greatest centre of difficulties has been the mixed Brussels area where the Flemings feel that there is a tendency for French to become the prevalent language — a tendency enhanced by Brussels' having become, in recent years, an international centre.

Czechoslovakia.

At the time of the establishment of the Czechoslovak state the Slovak population was less educated and economically much behind the Czech majority. It was largely for this reason that the Slovaks had been less enthusiastic about the union which they felt would cause their own disappearance as a separate nation.

After Czechoslovakia was created the Slovaks constantly complained that not enough was being done by the state to quicken the development of Slovakia. The depression during the early 1930's hit Slovakia hardest.

In March 1939 the Germans, who had begun taking over Czechoslovakia by the Munich agreement of 1938, made Slovakia autonomous, and set up a Protectorate over Bohemia and Moravia while Ruthenia was given to the Hungarians. After the War, with the exception of her eastern tip which was ceded to the Soviet Union, Czechoslovakia was put together again. Many Czechs resented the fact that the Slovaks had accepted autonomy from the Nazis, while some Slovak Communists had desired Slovakia to be united with the Soviet Union. However, the predominant feeling both amongst the Communists and the non-Communists was that Czechoslovak unity should be maintained.

The project of changing Czechoslovakia into a federal state, initiated by the Dubcek Government during the short lived period of liberalization (Dubcek himself is a Slovak) and carried out after the invasion of the country by Warsaw Pact troops in August 1968, resulted from Slovak dissatisfaction with measures taken in 1960 to centralize the government machinery to a greater extent than had been the case before.

It is obvious, however, that the unpopularity of the present Communist regime amongst both nations has made the problem of Czech-Slovak relations less acute than might otherwise have been the case.

Yugoslavia.

It is obvious that in a country in which several languages are spoken, and in which there are three religions (Roman Catholic, Orthodox and Moslem) and two scripts, there are bound to be difficulties in upholding the unity of the population.

When the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was established in 1918 (its name was changed to Yugoslavia only in 1929) immediately there appeared a tendency for the Serb element to dominate — the fact that the King was a Serb strengthened this trend. As a result, the Croats soon began to demand autonomy, a demand which contributed to the establishment of a dictatorship in 1929 by the King.

During the Second World War the Croats had hoped to extend their autonomy with German help, whereas the Serbs and Montenegrans were suspicious of Axis intentions. Yugoslavia was attacked by Hitler when she refused to concur to a treaty with him. Following Germany's attack Slovenia was divided between Germany and Italy, Croatia gained independence under Italian protection, Serbia was put under German military rule and Macedonia was handed over to Bulgaria.

Guerilla fighting developed in the mountainous parts of Serbia, Bosnia and Montenegro. There were two groups, one led by the Serb Mikelovic and the other by the half-Croat and half-Slovene Communist « Tito ». It was the latter who finally gained official recognition by the Allies and took over the whole country at the end of the War. Since the War Tito has followed a persistent policy of trying to satisfy the demands of the various nationalities (not always with success) and of decentralizing as much as might be consistent with the interests of a Socialist Yugoslavia.

Nevertheless, there are still difficulties resulting from Croat separatists, as recent events in Yugoslavia demonstrate. Also, the fact that the northern part of the country is more developed than the rest has resulted in national jealousies and, in certain parts of the country, in prestige investment which is not warranted by economic considerations.

Conclusions and comments.

All the bi- or multi-national states have had problems of jealousy by the less developed nations towards their more prosperous brethren. Whereas in a unitary state it is not even questioned that special efforts must be made for less developed regions within the state, and when this is not achieved there is a movement of population, in the case

of the multi-national state the richer nations resent their having to pay the bill for developing the regions of the less developed ones, and mobility is not always simple because of the language barriers.

Despite the obvious economic advantages of larger political units it is not at all certain that as far as internal cohesion is concerned there are equal advantages. On the contrary, in addition to the various stresses which exist in all states on social, economic, political and ideological grounds, stresses resulting from differences of nationality only aggravate the other internal problems.

What has contributed to keeping the various nationalities together ?

An important question is why these particular states have succeeded, despite the problems, to remain functioning multi-national states. This is especially interesting when we compare these « success stories » with other states which have failed with multi-nationalism.

Switzerland.

It is often pointed out that the fact that religious divisions in Switzerland do not run along cantonal boundaries, and often counteract problems arising between cantons, has been an important factor in the success of the Swiss state. Nevertheless, the most important factor has probably been the success of the Swiss policy of neutrality which kept the country uninvolved in European Wars since 1815. Swiss neutrality contributed to her prosperity by attracting enormous funds to her banks as well as to her becoming a centre for intergovernmental and transnational organizations and companies.

The various language groups have retained control over education and cultural matters and the cantons have maintained a fair amount of independence in running their own affairs. It is only in theory that one might imagine circumstances, such as a total collapse of Swiss prosperity, in which there would be great attractions for the three main language groups to join the neighbouring countries in which the same languages are spoken, i.e. West Germany, France and Italy.

Belgium.

Habit has probably been an important factor in keeping the Flemings and Walloons together. An interesting fact is that the Walloons showed no desire to remain attached to France after the collapse of Napoleon (probably due at the time to the lack of attraction to be connected with a defeated state), and that the Flemings were just as eager as the Walloons to break the union with Holland (1815-1830) — cen-

turies of trade war by the Dutch against Belgium, and the attitude of superiority with which they regarded the Flemings were probably the main causes for Flemish displeasure with Holland.

The obvious economic loss to both regions if partition were to take place and the option for a policy of economic and possibly also political integration with other Western European states have left the possibility of dividing Belgium into two states a purely theoretical proposition.

Czechoslovakia.

The affinity of Czechs and Slovaks racially, linguistically and culturally has certainly been an advantage in communication between the two and their being welded together after the political union took place in 1918.

The external danger, first from Germany and later from the Soviet Union (as had been foreseen during the 19th Century by the historian Palacky) has been an important factor in uniting the peoples emotionally.

The absence of economic freedom (amongst other freedoms) has prevented the prosperity which would certainly have come the way of Czechoslovakia had she had a different regime, but the union was certainly advantageous to the two nations before the War, tying Slovakia to the more industrialized Bohemia and Moravia and granting the Czechs access to the Danube which was of commercial importance to her because of the fact of her being land-locked.

Though the Czechs did not gain by their union with the Slovaks the security which they had hoped to have against the Germans and Russians they would have nothing to gain from separation from them. As an independent state Slovakia would be much weaker, in all respects, than she is today. Her alternatives might be to become part of Hungary, under whose administration she had been before 1918, or part of the USSR on which she had bordered since 1945. Neither possibility was ever seriously considered and it is doubtful whether these alternative unions would solve more problems than they would create.

Yugoslavia.

In the case of Yugoslavia the fact that the state has managed to keep together is probably more surprising than in any of the other multi-national states. A real Southern-Slav identity has actually emerged to which the irredentist claims of many of Yugoslavia's neighbours in the past has probably contributed.

Since the Second World War the Government's nationalities policy and Tito's success in leading his country on an independent road to socialism, despite Soviet interests, have been important contributors to the success of Yugoslavia as a multi-national state.

Only Macedonia and the autonomous province of Kosovo might have any interest in joining other existing states (Bulgaria and Albania respectively) while the splitting of Yugoslavia into several states would weaken all of them while making them more vulnerable to outside pressures.

Conclusions and Comments.

It is obvious that a multi-national state will function only if all the nations are satisfied with their lot and can imagine no better arrangement for themselves such as secession to form a separate state or joining another existing one. If dissatisfaction does however arise, as it is not unlikely to do, then the only practical way to deal with it without endangering the actual continuation of the multi-national state, is through concessions, though these must be consistent with multi-nationalism.

The use of brute force in order to keep a dissatisfied nation within the fold of a multi-national state will either fail, as in the case of Pakistan and Bangladesh, or make the existence of true bi- or multi-nationalism unlikely, as in the case of Nigeria and Biafra.

The foreign policy orientations of the multi-national states.

The question may be posed whether the bi- or multi-national states share a common outlook on international affairs because of their internal diversity. Strangely enough our five states represent five very different policy orientations.

Switzerland.

Switzerland, as we have already stated, has chosen a policy of neutrality and has interpreted it to the extreme of not even joining the United Nations after the Second World War.

Belgium.

Belgium is one of the enthusiastic supporters of the European Communities and it was in fact one of her statesmen, Paul-Henri Spaak who had initiated the discussion for setting up the EEC. Belgium is also a devoted member of NATO and has housed SHAPE since the French decided to withdraw from active participation in the organization.

Czechoslovakia.

During the inter-war period Czechoslovakia had managed to carry out an independent policy, and was a devoted supporter of the League of Nations. However, after the Second World War, largely for reasons not dependent on herself, Czechoslovakia has found herself within the Soviet orbit. Efforts to draw away from it in 1968 ended in the invasion of her territory by her own allies.

Yugoslavia.

Despite her communist regime Yugoslavia managed to escape the clutches of the Soviet Union, and while accepting Marshall aid from the United States after the War has been one of the leaders, and the only European member, of the so called non-aligned camp.

Conclusions.

The foreign policies of the four countries have been dictated to a large extent by their geographical position. Belgium's neutrality was twice flouted by the Germans during the present Century while Switzerland's geographical position has so far made it worth while for all other states to respect her neutrality. Despite Czechoslovakia's desire to be neutral first the Germans and later the Soviet Union did not permit her to follow such a policy, and the Communist party, which had always enjoyed a fair amount of popularity, was assisted by the latter to catch the reigns of power. Yugoslavia's geographical position and topography enabled her to escape becoming a Soviet Satellite and has enabled her to carry out a neutralist policy. The mere fact that these states are multi-national has not dictated their policy orientations nor made them any more internationally minded than any other state.

Conclusions concerning the prospect of Western European Union.

It is not absolutely clear what conclusions can legitimately be drawn from the experience of the four successful multi-national states discussed with regards to a hypothetical Western European Union. In the first place it is unclear how such a state would come into being. De Gaulle proved the theories of the neo-functionalists, who believed the road to full integration to be a relatively direct one, to be quite shakey. Western Europe missed the period of great peril and dangers which followed the Second World War to transform itself dramatically and a new shock of equivalent magnitude is unlikely to reccur in the near future. Western Europe's three major powers, France, Britain and the Federal Republic are still too jealous of each other to create the neces-

sary core of the new state and the lesser powers have no reason for dissatisfaction with their lot or motivation to wish to become the minor nationalities of a multi-national state in return for possible political, economic or security benefits.

But assuming that by some unforeseeable event the states of Western Europe will be convinced to give up their sovereignty how would the new multi-national state have to develop in order to succeed? In the first place it would have to be federal and extremely decentralized so that the smaller nationalities would have enough local power to compensate for their inevitable minor role in the central government.

The French, British and Germans would have to learn to view each other as non-rival equals, and control the traditional tendency of two of them appearing to gang up on the third one, or one of them feeling able or qualified to dominate the rest. It should be noted, however, that in none of the existing multi-national states have there been three major nationalities of similar size and power forming the central core of the state. This factor could create great difficulties in the Western European Union.

The wealthier parts of the union would have to make an extraordinary effort to industrialize the less developed section of the state to prevent certain nationalities from becoming the proletariat. The equasion of social class with nationality has been one of the explosive issues of all multi-national, or potential multi-national states.

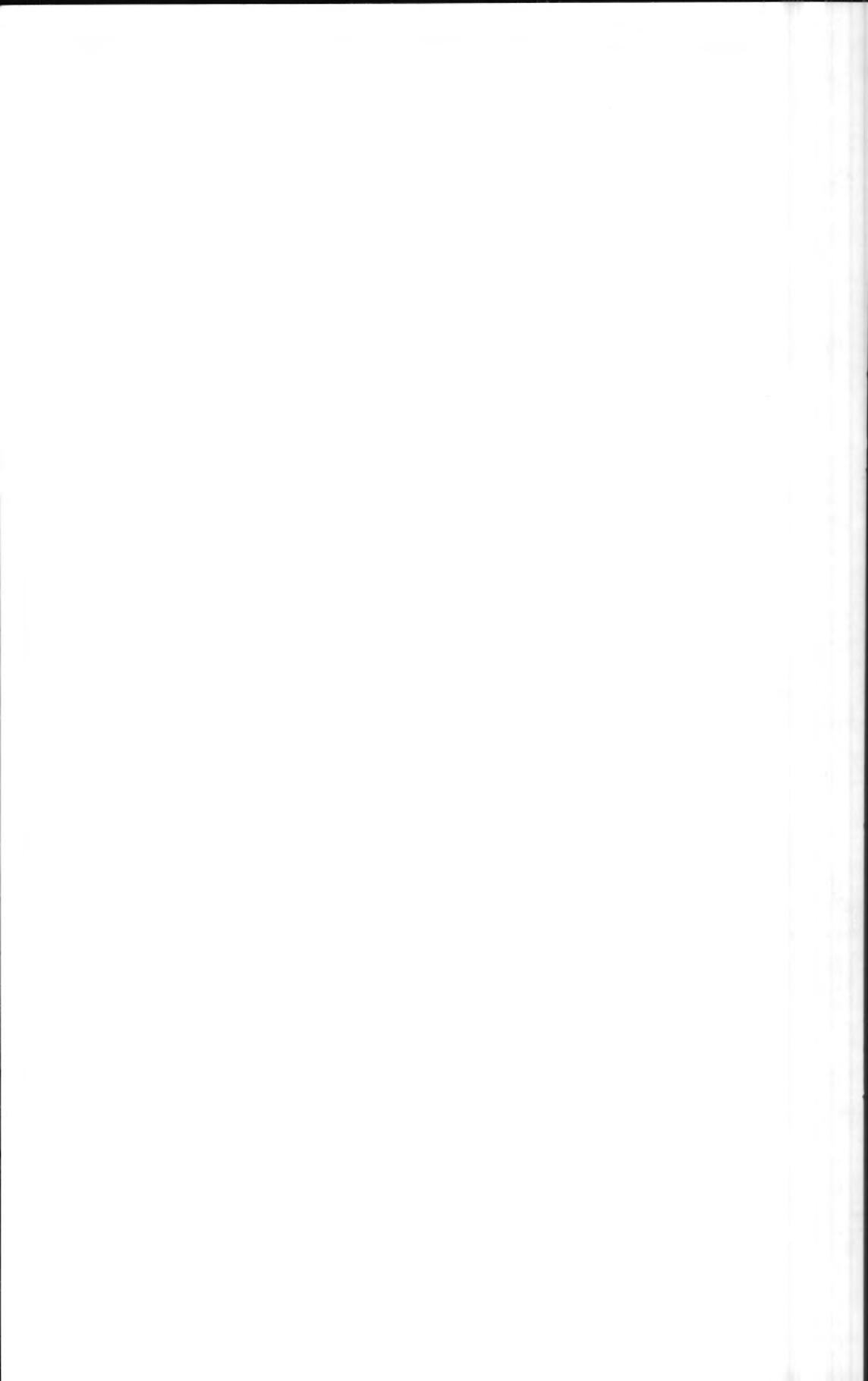
The new state would have to achieve major successes in foreign and defense policies which are the two main spheres which would justify its *raison d'être* in the first place, since regional economic integration is achievable without the creation of a new multi-national state and gradual social and cultural integration is taking place under the present multi-state system. It is difficult to forecast what sort of foreign policy orientation a Western European Union would follow as its appearance on the world scene would change the whole system and the possible choices to be made therein. Unlike any of the four European states which we have discussed the new creation would be a potential Super-power which could hardly be satisfied with a minor role such as those assumed by Switzerland, Belgium, Czechoslovakia or Yugoslavia. If one is to go by the foreign policy ideals of the existing Western European states and their inability to reach a joint policy on any major international issue, then the foreign policy of the new state would be the product of forces which we are unable to foresee.

If one believes the security of Europe today to be based on the delicate balance achieved between the United States and the Soviet Union then the major change which Western European Union would

bring about might change the balance of power to the extent of reducing the security which it enjoys today. Once again, there is no lesson to be learnt from the experience of the four European multi-national states because they were all small enough to have been overrun in the past and their relative security or insecurity had nothing to do with their being multi-national and little to do with their chosen policy orientation.

Is the relative success of the four European multi-national states sufficient justification to advocate Western Europe trying to transform into a super-multi-national state? I do not think so, because the conditions needed to ensure the success of the project are unlikely to materialize and the relative harmony accomplished within Western Europe as a direct result of the outcome of the Second World War would be jeopardized.





Plaidoyer pour une autre constitution

par Bernard REMICHE,
Assistant au C.R.I.D.E. (U.C.L.),

et Charles-Etienne LAGASSE,
Aspirant F.N.R.S.



La Constitution révisée de 1970 se situe au carrefour de deux courants de notre histoire. Le premier est la remise en question des valeurs traditionnelles de la société occidentale ; le second est la contestation de l'Etat unitaire par une double poussée communautaire : par le bas avec l'affirmation de trois communautés nationales en Belgique, par le haut, avec l'apparition d'un ordre supra-national.

La crise des valeurs traditionnelles de la société occidentale.

Comme nous l'avons écrit dans notre ouvrage consacré à la dernière révision constitutionnelle (1) « la Constitution de 1831 avait le double mérite d'être simple et de correspondre à la réalité socio-politique de l'époque : la « Nation belge » s'incarnait dans les 40.000 privilégiés du suffrage censitaire ».

La seconde moitié du XIX^e siècle vit, après la crise de 1848, l'essor et la splendeur du capitalisme belge et européen : le code Napoléon et la propriété privée servaient une bourgeoisie qui avait pour elle le droit, l'armée, la morale, l'enseignement, bref, le pouvoir absolu. Quelques années plus tard, les limites étriquées de la Belgique et la concentration du capital allaient engendrer l'ère coloniale.

Puis vinrent la montée du mouvement ouvrier et les conquêtes sociales. Les quinze dernières années du siècle virent l'apparition du Parti ouvrier belge (1885), *Rerum novarum*, la naissance du mouvement syndicaliste chrétien et la Commission syndicale (1898), qui allait devenir la FGTB.

(1) C.E. LAGASSE et B. REMICHE, *Une Constitution inachevée*. Ren. du Livre, 1973.

La première guerre mondiale, issue notamment des rivalités coloniales, la surcapitalisation dans les pays riches et un rétrécissement relatif des marchés allaient déboucher sur de profondes perturbations économiques et sociales. La bourgeoisie en crise trouvait face à elle des interlocuteurs de plus en plus puissants et structurés. Elle fut ainsi contrainte à renoncer aux principes traditionnels du laissez-faire.

*
**

La Constitution fit l'objet de deux revisions. En fait, il s'est agi essentiellement d'étendre progressivement le droit de vote à toute la population. Si, depuis 1948, tout citoyen de plus de 21 ans peut voter, le pouvoir réel s'est, en même temps, concentré dans les mains des « partenaires sociaux » et des partis, reflets des forces sociales en conflit. Le résultat d'une enquête récente publiée dans cette revue, sur l'image que l'opinion publique se fait du pouvoir, est significative (2) : les cinq postes dominants dans la politique belge sont, aux yeux des personnes interrogées et dans l'ordre, le premier ministre, le président de parti politique, le chef syndical, le ministre, le président de la FEB. Les parlementaires, quant à eux, viennent en treizième position !

Ainsi, la Constitution libérale de 1831 recouvre de nos jours une réalité toute différente : le pouvoir n'étant plus monopolisé par une couche sociale, mais partagé « consensuellement » entre deux puissances établies.

Les ambiguïtés d'un tel mode de gouvernement se reflètent dans ce qu'il est convenu d'appeler notre « économie mixte ». Les aides de l'Etat, requises par les uns pour soutenir un pouvoir défaillant, admises par les autres au nom du maintien de l'emploi, illustrent le phénomène. Mais l'Etat s'engage-t-il dans la voie de l'initiative industrielle publique dans des secteurs non déficitaires, que la solidarité des intérêts se lézarde. Une grande partie du pouvoir économique et politique a, d'ailleurs, depuis un temps, quitté les frontières du pays.

De l'équilibre des forces en présence est né un type d'Etat dont les interventions dans la vie quotidienne se font chaque jour sentir davantage. Le partage du pouvoir a engendré une centralisation bureaucratique dont les rouages eurent tôt fait de se gripper.

La dépersonnalisation d'un pouvoir aux mains de technocrates a entraîné, à son tour une crise des valeurs, qui n'a éclaté vraiment qu'il y a une demi-douzaine d'années. Favorisée par l'explosion des moyens

(2) W. DEWACHTER, La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge. *Res Publica*, 1973, n° 2, pp. 279 ss.

de communication, cette crise prend la forme d'une critique de la structure traditionnelle de l'autorité. Il n'est quasi pas un domaine — statut de l'entreprise, enseignement, médecine, Eglise, urbanisme, armée, culture, transports, statut de la femme, moyens de communication de masse et politique, enfin — où une remise en question fondamentale ne puisse être observée, où une inversion des valeurs ne soit préconisée au profit d'une prise de parole des premiers intéressés.

Le régionalisme lui-même s'inscrit dans ce courant : il s'agit, en effet, de faire descendre le pouvoir de son piédestal et de le rapprocher du citoyen.

Après une ère libérale, qui fut celle de l'affirmation du capital, après l'affirmation consécutive des forces du travail, peut-on envisager enfin, l'époque de la primauté, juridiquement consacrée, de l'intérêt général ?

La poussée communautaire.

Le libéralisme bourgeois s'était, au siècle dernier, accompagné d'un nationalisme révolutionnaire duquel la Belgique elle-même est issue. La poussée communautaire et régionale, qui n'est pas le propre de notre pays, devra sans doute, pour l'historien de demain, être associée à cette crise des valeurs dont il est question plus haut.

C'est au moment de la crise économique et sociale de 1848 qu'eurent lieu les premières manifestations flamandes à Gand. La contestation de la classe dominante prit en Flandre la forme d'une affirmation culturelle : le français, langue des « patrons » devint l'ennemi numéro un. A l'affirmation culturelle succédèrent l'affirmation économique et l'affirmation politique : au sein de l'Etat belge, se constitua la Nation flamande, qui n'aurait satisfaction que le jour de la totale maîtrise de sa destinée.

De 1831, date à laquelle seul le français était langue officielle, à nos jours, les jalons sont connus : le néerlandais fut admis par la loi dans les tribunaux en 1873, dans l'administration en 1878, dans l'enseignement en 1883, il fit son entrée au parlement en 1888, il devint langue officielle en 1898, il s'imposa à l'armée en 1913.

L'affirmation de la Nation flamande s'inscrivit sur la carte administrative. Mentionnons seulement les lois de 1921, de 1932 et de 1962-63 qui furent autant de jalons dans le mouvement de reconnaissance des régions linguistiques. Le passage au bilinguisme, puis à l'unilinguisme de l'Université de Gand, le transfert en Wallonie de l'UCL permirent à la Flandre de consolider son homogénéité.

Les partis traditionnels virent l'un après l'autre se constituer des ailes flamande, wallonne et bruxelloise. Le parlement connut de plus en plus des votes opposant les communautés en tant que telles. A vrai dire, quelle matière échappait encore à la poussée communautaire ? La question royale, la querelle scolaire, les grèves de 1960-1961, les questions éthiques comme l'avortement... etc. témoignèrent et témoignent encore d'une appréhension différente selon les communautés et les régions des phénomènes sociaux.

« La réadaptation des sièges parlementaires fit apparaître aux francophones divisés que leurs voix pesaient de moins en moins face au bloc monolithique flamand. Les francophones de Bruxelles et de Wallonie voyaient les uns après les autres les leviers de commande de l'Etat passer à la communauté flamande. Bruxellois et Wallons prenaient lentement conscience de leur état de minorisation dans tous les domaines mais, en même temps, de leur solidarité. La communauté flamande, au nom des devoirs de la capitale, faisait perdre ses droits à la collectivité urbaine de Bruxelles. Les Wallons, quant à eux, touchaient du doigt dans leur vie de tous les jours, le déclin économique de leur région que les détenteurs de capitaux, tant privés que publics, avaient délaissée au profit de terres plus rentables.

« En 1912 déjà, Jules Destrée, dans sa *Lettre au Roi*, proclamait : ' Non, Sire, il n'y a pas d'âme belge. La fusion des Flamands et des Wallons n'est pas souhaitable et la désirât-on, qu'il faut constater encore qu'elle n'est pas possible '.

« Un demi-siècle plus tard, l'écho retentissait au parlement par la bouche du Premier ministre M. Eyskens : ' L'Etat unitaire est dépassé par les faits ' » (3).

*
**

Contesté par le bas, l'Etat belge l'était aussi par le haut : CEEA, CEE et d'autres organisations d'intégration supra-nationale, réduisirent peu à peu la sacro-sainte et traditionnelle souveraineté de l'Etat.

*
**

C'est au confluent de ces forces que nos gouvernements se situent et, avec eux, la troisième révision de la Constitution. Il en résulta ce que d'aucuns appellent une « crise de régime » et que François Perin, dès 1960, dénommait « démocratie enrayée ».

(3) C.E. LAGASSE et B. REMICHE, *op. cit.*, pp. 16-17.

Crise propre à toute structure non préparée à accueillir une évolution des idées et des faits, le partage traditionnel de la société belge en « mondes » soigneusement organisés — avec leur presse, leur syndicat, leurs mutuelles, leurs coopératives, leur centre d'étude, leurs mouvements de jeunes, leurs groupes féminins et leur parti — ne se prêtant pas à de nouvelles formes de regroupement.

On voit ainsi des gouvernements de coalition, donc de compromis, de plus en plus larges. L'insertion dans la Constitution révisée du principe des majorités spéciales exigeant un quorum des deux tiers est apparue à ces forces traditionnelles, et surtout à la moins représentative d'entre elles, une garantie de faire partie des futures majorités gouvernementales.

De tels gouvernements sont en proie à des forces contradictoires et représentent une part de plus en plus réduite de l'électorat. Qu'on prenne la peine d'examiner l'après-guerre :

— novembre 1958 : fin du dernier gouvernement homogène monopartite (PSC);

— avril 1965 : fin du gouvernement bipartite Lefèvre-Spaak (PSC-PSB).

A partir de ce moment, presque tous les partis se scindèrent en ailes plus ou moins autonomes : le second gouvernement Eyskens-Cools (tripartite PSC-CVP-PSB) représentait 62,84 % de l'électorat en Flandre, 54,81 % en Wallonie et 44,36 % à Bruxelles.

Pour réaliser la majorité des deux tiers que réclamait la Constitution révisée, on dut recourir à une coalition pentapartite (gouvernement Leburton-Tindemans-De Clercq, PSC-CVP-PLP-PVV-PSB), laquelle ne représente même plus la moitié de l'électorat bruxellois. Des cabinets aussi composites se voient immobilisés dans la solution de tous les problèmes graves aussi bien communautaires qu'éthiques ou économiques.

Un tel diagnostic est d'ailleurs partagé par des hommes au gouvernement. C'est le ministre Toussaint qui confiait au *Soir* du 4 novembre dernier :

« On marche vers une situation où l'exécutif ne serait plus en mesure de remplir sa tâche, où le législatif se liquéfierait, où le judiciaire semble entamé (...), où semble subsister seul, mais dans l'incohérence, le pouvoir administratif et, dans une certaine mesure, le cinquième pouvoir, la presse (...). Je pense que notre société est à un tournant, que l'organisation de la cité doit être revue, qu'on assiste à la fin d'un système social, qu'il s'agit de construire une nouvelle pensée politique ».

La Constitution révisée reflète manifestement les contradictions de la société qui l'a engendrée et de ceux qui la dirigeaient. Le passage de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral est ici parfaitement perceptible.

Les professeurs De Visscher et Delperée l'ont considérée comme la Constitution d'un Etat « préfédéral ». Instaurant de nouveaux pouvoirs et mécanismes tout en se refusant à sacrifier ceux qui avaient fait leur temps, le constituant n'a pu qu'accumuler les intentions et provoquer des conflits de compétence. On peut à ce sujet rappeler la profession de foi de l'ancien ministre H. Simonet : « Je vous le dis : je préfère une organisation fédérale qui marche bien à des réformes qui, dans des conditions ambiguës conjugueraient les inconvénients de l'unitarisme et du fédéralisme » (4).

Les exemples qui suivent tentent de montrer combien cette crainte était justifiée.

Les conseils culturels : autonomie mais craintes et contraintes du pouvoir central.

Ainsi, les conseils culturels sont-ils des parlements communautaires chargés de faire des décrets *ayant force de loi* et investis d'une compétence en matière de relations internationales. Mais si la souveraineté des communautés est ainsi reconnue, les craintes et contraintes du pouvoir central la restreignent considérablement. Le législatif communautaire est privé d'exécutif dont il puisse sanctionner l'activité ; il est privé de pouvoir fiscal et dénué d'indépendance financière. La délimitation matérielle de ses compétences, notamment en matière d'enseignement, est la porte ouverte à des restrictions du pouvoir central.

Enfin, un mécanisme de règlement des conflits entre les nouveaux pouvoirs communautaires et le parlement central donne invariablement le dernier mot à celui-ci. L'autonomie culturelle, dans ces circonstances, est forcément boîteuse, disons-nous. La communauté flamande, en effet, qui détient la majorité absolue au parlement, *cumulera en fin de compte, les avantages de l'autonomie en Flandre et ceux de l'unitarisme dans l'Etat belge.*

Une accumulation d'institutions économiques.

La politique de compromis gouvernementaux a conduit à une prolifération d'organes investis de compétences économiques et, plus particulièrement, à Bruxelles. Il suffit d'en dresser la liste : parlement, gouvernement, comités ministériels, ministres divers ayant des compétences économiques et ministres des affaires régionales, organes régionaux de l'article 107

(4) *Spécial*, 18 mars 1971, p. 13.

quater, sociétés de développement régional, conseils économiques régionaux, bureau du plan avec ses sections régionales, provinces, agglomérations et fédérations de communes, intercommunales, communes et régies diverses. Les compétences se chevauchent et leur accumulation permet aux pouvoirs anciens de neutraliser systématiquement l'action d'organes nouveaux ou subordonnés.

On est précisément tombé dans le travers que M. Simonet et, à sa suite, M. Leburton dénonçaient il y a peu encore, à savoir : « la superposition des institutions dans un pays où l'on a la fâcheuse tendance de créer toujours sans supprimer jamais, où l'on a le penchant d'ajouter de nouvelles administrations et de nouvelles dépenses sans rationaliser, où l'on se livre à l'escalade des crédits, non pas selon les besoins, mais par concurrence » (5).

Un type de blocage : la sonnette d'alarme.

Un autre exemple est la procédure de la « sonnette d'alarme ».

Au niveau du parlement, cette sonnette, présentée par certains comme un instrument de protection des minorités communautaires, apparaît davantage comme un « mécanisme de méfiance, non de participation » pour reprendre l'expression de MM. De Visscher et Delperée (6). Son utilisation risque à chaque fois de provoquer une crise grave : en résumé, ou bien l'on s'en sert et la chute du gouvernement est plus que probable, ou bien la crainte de telles conséquences empêche les trois quarts des membres d'un groupe linguistique d'y recourir.

Au niveau des Conseils culturels, la sonnette d'alarme a pour effet de préjudicier à l'autonomie communautaire. Il s'agit, en effet, par le moyen d'une motion, de soustraire à la compétence d'un Conseil et de déférer au parlement central un projet ou une proposition qui, selon un quart seulement des membres d'un Conseil culturel, contiendrait une discrimination idéologique ou philosophique. Les minorités idéologiques au niveau communautaire, mais majoritaires dans l'autre communauté, sont ainsi armées pour en appeler à l'autre communauté par le canal des Chambres. Ce qui donne à la majorité flamande un pouvoir énorme dans l'appréciation de la pertinence des griefs invoqués dans la motion. Les membres d'une communauté interviennent ainsi dans les problèmes internes de l'autre. Enfin, la loi n'imposant pas de délai aux Chambres pour statuer, la procédure risque d'être bloquée pour une période indéfinie.

(5) E. LEBURTON, Tribune libre du *Soir*, du 26 juin 1972.

(6) P. DE VISSCHER et Fr. DELPERÉE, *Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique*, rapport aux journées DABIN, octobre 1971, p. 26.

Un test : les organes de l'agglomération bruxelloise.

La conception partisane de la réforme de la charte fondamentale n'a pas été, elle non plus, sans entraîner des incohérences. Le sort fait aux organes de l'agglomération bruxelloise en est un exemple. Tant la détermination des limites de l'agglomération que la parité au niveau du collège, que le système proportionnel finalement adopté pour le même collège — contrairement aux promesses gouvernementales — ou que le régime de la tutelle s'expliquent essentiellement par des motivations à très court terme.

Mais il ne suffit pas de faire la constatation, devenue banale depuis quelques temps, de l'inachèvement et de l'imperfection de notre Constitution pour avoir tout dit.

Comme nous venons de le rappeler brièvement, les trois années de vie de notre nouvelle loi fondamentale ont démontré à suffisance non seulement son impuissance à organiser notre démocratie parlementaire, mais encore le rôle d'accélérateur qu'elle a joué — et qu'elle continue à jouer — dans le processus de pourrissement de notre régime politique.

Les lois sont faites pour les peuples.

La raison de cet échec est simple : le refus de tirer les conséquences logiques de l'évolution du pays depuis 1830.

Ce que les « peuples belges » attendaient du constituant, ce n'était pas un « replâtrage » d'un édifice dont ils ne voulaient plus parce qu'il leur était étranger mais la construction d'un nouvel Etat dans lequel ils auraient pu assumer leur propre destin en collaborant entre eux pour réaliser celui de leur pays commun.

Le constituant ne l'a pas compris. Il a préféré le passé au futur et a ainsi accentué le divorce entre le parlement et le pays.

Et, paraphrasant Lamennais, nous rappellerons cette évidence trop souvent oubliée que ce sont les lois qui sont faites pour les peuples et non les peuples pour les lois. Aussi, quand une loi est mauvaise, on la change.

Il nous paraît donc important d'envisager le moment, que nous espérons proche, où l'on entamera enfin une révision de notre Constitution avec comme objectif de l'adapter à « la réalité belge » et de la démocratiser.

L'adapter à la réalité belge implique d'admettre toutes les conséquences de la reconnaissance de deux communautés (plus la communauté allemande) et de trois régions dans notre pays.

La démocratiser, signifie qu'il faut rapprocher au maximum le pouvoir des populations, simplifier les institutions et leur fonctionnement tout en les rendant plus efficaces, instaurer des mécanismes de contrôle réel du pouvoir.

Quel fédéralisme ?

Nous n'aurons pas la prétention de vouloir élaborer un texte de Constitution, précis et définitif résolvant tous les problèmes qui sont posés par la crise de nos institutions.

Notre intention est simplement de proposer quelques principes qui nous paraissent devoir être à la base de la nouvelle Constitution que nous appelons de tous nos vœux. Nous nous limiterons dans cet article aux questions de type institutionnel en laissant délibérément de côté des problèmes aussi importants que les droits et libertés publiques ou l'aménagement de la force publique.

Si nous insistons tellement sur l'importance des institutions, c'est que pour nous, il ne peut y avoir de bonne politique sans bonnes institutions. C'est par elles que passe nécessairement toute démocratie. Il n'y aura en Wallonie, ni changement de structures économique-sociales, ni « révolution culturelle », ni renaissance au sens plein du terme sans transformation profonde de nos institutions.

Ces institutions auxquelles nous songeons devront reposer sur deux principes essentiels et complémentaires : une réelle autonomie des communautés et des régions et l'instauration de véritables mécanismes de coopération entre ces entités.

A une époque où l'on défend le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il nous apparaît comme particulièrement anachronique de refuser d'appliquer ce principe en Belgique.

L'instauration d'une autonomie régionale et communautaire authentique implique que soient remplies, en droit comme en fait, un certain nombre de conditions.

En droit, il est impossible de promouvoir une autonomie régionale et communautaire en dehors d'un cadre fédéral. Or l'instauration du fédéralisme suppose d'une part qu'au niveau fédéral les collectivités fédérées soient associées *en tant que telles* au fonctionnement du pouvoir central (ce qui inclut une représentation non proportionnelle dans une des deux Chambres) et d'autre part, qu'au niveau régional, une *assemblée populaire* dotée d'un pouvoir législatif autonome et un Exécutif propre responsable devant celle-ci.

En fait, en Belgique, plusieurs formules sont possibles. On constate, en effet, deux grands courants parmi les fédéralistes, courants qui ne paraissent pas inconciliables.

Il y a d'une part, ceux qui défendent l'idée de fonder l'organisation fédérale de la Belgique sur trois régions, tout en admettant qu'au niveau du pouvoir central, ce sont les deux communautés qui en sont les composantes. Les tenants de cette thèse acceptent également que les matières culturelles soient de la compétence d'organes représentatifs de ces communautés.

Il y a d'autre part, ceux dont l'option est plus communautaire. Pour eux, il doit s'agir d'un fédéralisme dont « l'unité de base » est la communauté. Cette thèse trouve ses principaux partisans dans les partis flamands qui se refusent à accepter toute idée de fédéralisme à trois.

Il nous paraît, quant à nous, possible d'élaborer une formule qui tienne compte à la fois des objectifs des « communautaires » et des « régionalistes » tant flamands que wallons et bruxellois.

Cette solution exige diverses réformes précises.

Au niveau du pouvoir central, il faudra instaurer un Sénat paritaire parallèlement à la parité constitutionnelle au sein du gouvernement, composé d'un nombre égal de représentants des deux grandes communautés nationales.

Au niveau des entités fédérées, cela implique que l'on accepte les conséquences de la reconnaissance des deux grandes communautés qui composent la Belgique : instauration de deux assemblées communautaires ayant compétence pour édicter de vraies lois. Elles devront être composées de mandataires élus spécialement à cette fonction et distincts des parlementaires membres des Chambres fédérales. Et ceci, pour réaliser le principe de la limitation des cumuls politiques qui nous paraît indispensable à toute réelle démocratisation du pouvoir.

Les Conseils communautaires devront avoir une compétence *exclusive* pour toutes les matières que les communautés et les régions n'auront pas dévolues au pouvoir central dans le cadre de la négociation fédérale.

Cette compétence s'étendrait aux matières « personnalisables » (telles les lois de sécurité sociale, les matières culturelles, l'enseignement, etc...) et qui concernent les ressortissants de chacune des communautés.

Elle porterait également sur les autres matières (travaux publics, politique économique régionale, agriculture, etc...) pour les régions wallonne et flamande, tandis qu'à Bruxelles, un conseil régional serait investi de cette dernière compétence. Les membres bruxellois des assemblées communautaires, devenues régionales pour la circonstance, ne

participeraient pas aux votes concernant exclusivement les régions wallonne et flamande.

Deux gouvernements devraient être installés, responsables devant leur assemblée communautaire respective.

Pour Bruxelles, un exécutif régional serait responsable de l'exécution des décisions prises par le conseil régional.

Ces gouvernements devraient être dotés, sous peine d'être condamnés à l'impuissance, d'une administration distincte et de « parastataux » propres.

L'administration devrait être constituée à partir des ministères centraux dont la structure et le fonctionnement seraient simplifiés.

La création des parastataux résulterait de la scission et de la régionalisation des parastataux existants.

Ce fédéralisme implique la simplification des institutions et la suppression d'un certain nombre d'entre elles, et nous pensons ici notamment aux provinces, du moins en tant qu'entité politique, devenues superflues dans une nouvelle organisation de l'Etat divisé en Communautés et Régions, en grandes agglomérations et communes fusionnées suffisamment importantes pour être largement autonomes et satisfaire les besoins locaux des populations.

Mais ce fédéralisme exige aussi la création et la réorganisation des instruments d'initiative publique indispensable à la vie économique et sociale des régions.

Il conviendra tout d'abord de mettre sur pied un véritable bureau régional du Plan chargé de faire les études et de fixer, après une procédure démocratique, les grands objectifs à long terme et un office de développement régional qui sera muni, dans l'exécution du Plan, de tous les pouvoirs nécessaires à la coordination efficace des initiatives tant publiques que privées. Les populations pourraient être associées au choix des grandes options du Plan par la voie du référendum. On soumettrait à leur avis quelques variantes simples qui impliqueraient des orientations différentes : plus de biens collectifs (crèches, plaines de sports, centres culturels, transports en commun, etc...) et plus de charges fiscales individuelles ou au contraire, plus de ressources individuelles mais moins d'infrastructure collective. Le débat de fond et la participation qu'implique un tel référendum forceraient le pouvoir à se démocratiser.

La réorganisation sur base régionale et communautaire des grands « parastataux » économiques, financiers et sociaux signifiera notamment la création de trois sociétés d'investissement au départ de la SNI, de la SNCI et du Crédit Communal et ce afin d'offrir aux régions l'outil indispensable à toute politique d'investissement.

Cette réorganisation aura également pour conséquence la scission de la CGER en caisses régionales, la mise sur pied de trois sociétés de logement au départ des différents organismes nationaux et locaux qui s'occupent actuellement des problèmes de logement, la création de fonds sociaux régionaux chargés de récolter les cotisations sociales collectées régionalement et de promouvoir une politique sociale, médicale et démographique plus adaptée aux besoins des populations des différentes régions.

Enfin, il nous paraît particulièrement important d'insister sur le fait que cette large autonomie que nous défendons pour les communautés constituant la Belgique implique que leur soit reconnu, dans la Constitution, un large pouvoir en matière de relations internationales.

C'est ainsi, par exemple, que la communauté néerlandaise devrait pouvoir conclure avec les Pays-Bas un véritable traité culturel au même titre que la communauté française avec la France ou le Québec.

En matière économique, il est certain que la Wallonie a de nombreuses raisons, et la crise pétrolière actuelle le démontre à suffisance, d'avoir des accords privilégiés avec le Nord de la France et les ports du Havre et de Dunkerque en particulier.

A côté de ce principe d'autonomie, il convient, pour réaliser un véritable fédéralisme, d'instaurer des mécanismes de coopération efficaces.

Au lieu de mettre en place des sonnettes d'alarme dont la complexité rend impossible leur utilisation, au lieu de créer des procédures de règlement des conflits de compétence qui ont pour conséquence de faire d'une des parties au conflit — en l'occurrence la communauté flamande — le juge ultime de ceux-ci, au lieu d'élaborer des systèmes basés sur la méfiance et l'opposition entre les communautés, il convient de mettre en place des mécanismes simples qui, tout en respectant l'autonomie réelle des communautés et des régions, leur permettent de coopérer dans l'égalité au niveau fédéral.

Pour réaliser ce principe, il est nécessaire de simplifier radicalement le système mis en place par la Constitution de 1970 avec son « labyrinthe de majorités » ainsi que de créer les institutions indispensables à la pratique habituelle de la coopération entre les deux communautés.

Ces principes impliquent, comme nous l'avons déjà signalé, la création d'un Sénat et d'un gouvernement paritaires. Il faudra aussi que les matières laissées à la compétence du pouvoir central soient déterminées de la façon la plus précise possible.

Enfin, la création d'une Cour constitutionnelle chargée de trancher les conflits de compétence entre les différents organes nous paraît indispensable si l'on veut que le système fonctionne d'une manière équilibrée.

Sur deux objections traditionnelles au fédéralisme.

Les adversaires de l'autonomie régionale et communautaire opposent traditionnellement deux objections au fédéralisme.

D'une part, ils affirment qu'il est impossible de porter atteinte à la « stratégie économique globale » sans mettre en péril le « bien-être national » et d'autre part ils prétendent que la Wallonie a besoin de s'appuyer sur « l'indispensable soutien de la Flandre ».

Nous voudrions montrer, sommairement, en quoi ces deux affirmations sont fallacieuses et ne résistent pas à la critique.

Les fédéralistes n'ont jamais nié la nécessité de pareille stratégie et, au contraire, ils prétendent que la structure actuelle de la Belgique favorise la stratégie de quelques groupes financiers et celle, les chiffres sont là pour le démontrer, de la Flandre. Les premiers jouant d'ailleurs de plus en plus la carte de la seconde.

Seul le fédéralisme, qui associe au cœur du pouvoir central les collectivités fédérées, est capable d'assurer en Belgique une stratégie économique globalement concertée.

De surcroît, l'idée d'une stratégie économique spécifiquement belge perd de plus en plus de sens.

En effet, l'économie s'internationalise non seulement au niveau de ses structures industrielles (capitaux étrangers, sociétés multinationales, etc...) mais encore au niveau de la politique économique (politique européenne commune en matières monétaire, fiscale, de concurrence, etc...). Dès lors, les vrais problèmes économiques se posent de plus en plus soit au niveau européen (stratégie commune face aux Etats-Unis, à l'URSS ou à la crise de l'énergie) soit au plan régional (recherche de solutions à des problèmes locaux ou régionaux spécifiques).

Pareil contexte vide progressivement de son contenu la fameuse « stratégie économique belge globale ».

Pour ce qui est de l'objection fondée sur la solidarité nationale, l'évolution des faits ces dernières années montre combien cette prétendue solidarité nationale est un leurre.

Au moment où le sud du pays connaît une crise économique grave et où le nord ne cesse de s'enrichir, la Flandre reçoit une part plus que proportionnelle quant à la création d'emplois nouveaux et quant aux investissements. Bien plus, c'est la Flandre qui profite, bien plus que la Wallonie des aides publiques octroyées notamment dans le cadre des lois de relance économique. Et rien, dans les événements récents ne permet d'envisager un quelconque changement de cette situation.

En outre, la communauté française de Belgique peut parfaitement vivre de ses propres ressources et n'a pas besoin de s'accrocher à l'espoir illusoire d'une contribution flamande. En effet, si l'on examine les statistiques régionales de l'épargne, des cotisations sociales ou du revenu des personnes physiques, on constate que la Wallonie et Bruxelles ensemble sont encore, dans l'état actuel des choses, largement capables de vivre en autosuffisance sur le plan financier.

Il faut à cet égard dénoncer les « intimidations chiffrées » qui consistent à mettre en parallèle le pourcentage des ressources de la Flandre avec celui de la Wallonie uniquement et qui visent à camoufler aux Bruxellois qu'ils subsidient en fait une partie importante de l'expansion flamande.

Enfin, il importe de souligner que la majorité des Etats fédéraux possèdent un « fonds de solidarité » destiné à soutenir les régions en difficultés et qui repose sur le principe même de l'existence de l'Etat. Un pays dans lequel n'existe pas, quelque soit son organisation institutionnelle, un minimum de solidarité, n'est plus un pays.

La méthode : un nouveau mode de négociations.

Pour réaliser cette réforme de nos institutions, que la crise de régime dans laquelle le pays s'enfonce chaque jour davantage rend de plus en plus urgente, il convient de changer radicalement de méthode de discussion.

En effet, si la récente revision se révèle insatisfaisante, c'est principalement à cause de sa méthode : compromis obtenus à la suite de négociations à huis clos entre notables de partis unitaires, votés par un Parlement unitaire selon des majorités et des quorums unitaires sans tenir compte des aspirations réelles des populations et appliqués de manière désordonnée par un gouvernement unitaire.

La seule solution valable et admissible pour les différentes composantes de l'Etat belge ne peut jaillir que d'une négociation entre les véritables parties constituantes de ce pays : ses deux grandes communautés (ainsi que la communauté de langue allemande) et ses trois régions. Seule leur adhésion profonde à un compromis authentique trouvé dans une discussion loyale est susceptible de mettre un terme au lancinant problème belge. Il ne sert à rien de vouloir unir les collectivités qui constituent la Belgique si c'est pour les nier au moment où l'on négocie.

Concrètement, cela suppose que la prochaine revision de la Constitution soit précédée d'une part, d'une négociation bilatérale entre les représentants des deux grandes communautés et portant sur la structure de l'Etat central ainsi que l'organisation du cadre de l'autonomie des communautés et, d'autre part, d'une négociation tripartite entre les délégués des trois

régions sur le partage des compétences entre le pouvoir central, les pouvoirs communautaires et régionaux. Dans le cadre particulier de la Belgique, c'est, à notre avis, la seule méthode réaliste.

Pareil dialogue devra permettre de dégager rapidement un accord sur les deux principes fondamentaux dont nous avons parlé.

Une discussion lucide peut, en effet, s'engager sur cette base et selon cette méthode. Alors seulement, commencera le jeu des concessions mutuelles. Il apparaîtra que chacune des parties peut retirer des avantages réels, à condition de consentir à un accord global.

Cette négociation de communauté à communauté pourrait rapidement commencer.

Nous devons hélas constater que le défunt gouvernement pentapartite de M. Leburton n'a fait que continuer dans la lignée des précédents gouvernements en essayant de s'accrocher au système unitaire. Et pourtant, il existe, dans le pays comme au parlement, une majorité de fédéralistes. C'est parce qu'elles savaient que les chambres entameraient la procédure de révision que les minorités conservatrices les empêchèrent de se réunir lors de la tentative de M. Tindemans à la fin de janvier 1974.

L'article 107 quater, s'il laisse une assez grande liberté au législateur pour appliquer les principes qu'il énonce, ne permet en tout cas pas de réaliser le fédéralisme tel que nous le concevons.

Il contient, en effet, trois limitations qui s'y opposent. Il ne permet pas de toucher à l'organisation du pouvoir central et donc d'instaurer la parité au Sénat.

Il empêche d'accorder aux régions des compétences sur des matières attribuées en propre par la Constitution à d'autres pouvoirs.

Il interdit enfin aux futurs pouvoirs régionaux de lever l'impôt.

Le pouvoir politique belge est de plus en plus isolé. Coupé des aspirations profondes des populations, il fonctionne en vase clos, et le refus des partis traditionnels d'adapter les institutions à la réalité bloque chaque jour davantage la société belge.

Ce refus s'accompagne d'une volonté de continuer à partager le pouvoir entre quelques initiés, suivant un rituel ésotérique.

A une démocratie ouverte, on préfère une « démocratie de derrière la porte » ; les « compromis de château » l'emportent sur des débats larges et publics.

La Belgique, tout comme les autres démocraties occidentales, est confrontée à une crise profonde, qui résulte des bouleversements de notre siècle. L'incapacité du pouvoir à résoudre cette crise provient du blocage de la société belge, entretenu par des institutions anachroniques et inefficaces et liées à des pratiques qui isolent chaque jour davantage le monde des gouvernants de celui des gouvernés.

Summary.

The 1970 amended Belgian Constitution is at the cross-roads of two currents of history, on one hand, once more the traditional values of the Occidental society; on the other hand a double communal pressure contests an unitary state: from underneath affirmation of three Belgian national communities, from above, apparition of a « supra-national party ».

The authors make a critical examination of the cropping up of bonding institutions in a « pré-fédéral » state, then they clearly state the principles of a really federal Constitution based upon the acknowledgement of the 2 large communities and the 3 regions and the principles of a democratic organization of an economic politic.



De macht der staten

Een inventarisatie van de alternatieven
tot kwantificering.

door Guy TEGENBOS,

Assistent aan de Katholieke Universiteit Leuven

★

« There is not anything among civil affairs more subject to error than the right evaluation and true judgement concerning the power and forces of a state », schreef Francis Bacon zowat vier eeuwen geleden (1).

Heden ten dage, de kwantificeringsrage in de sociale wetenschappen ten spijt, blijkt men op het vlak van de kwantificering van de macht der staten nog niet veel verder gevorderd te zijn : « The users of power explanations of international politics have only a misty notion what they are talking about », betoogt McClelland (1966, p. 82); nog elders vonden we de bedenking dat « If International Relations is to become a Science, it will have to establish a definitive quantitative measure for its most basic variable national power » (Alcock en Newcombe, 1970, p. 335).

De nood aan operationalisaties in de politieke wetenschappen in het algemeen en aan een operationalisatie van het concept nationale macht in het bijzonder, stoelt op twee argumenten.

In de eerste plaats moet elke wetenschap, wil zij deze naam waardig zijn, haar begrippenapparaat, haar theorie en haar instrumenten steeds precieser opstellen ; steeds nauwkeuriger definities, verbanden en operationalisaties moeten uitgewerkt worden. Deze precisie moet uiteindelijk, in de mate van het mogelijke, toegespitst worden op kwantificering.

In de tweede plaats is de nood aan een kwantificering van de nationale macht gebaseerd op de behoefte aan toetsing van bepaalde hypotesen. In tal van theorieën en wetmatigheden neemt het begrip nationale macht

(1) Geciteerd in *Sprout & Sprout* (1951), p. 104.

een centrale plaats in (2). Het blijven echter hypotesen zolang ze niet aan de realiteit van een aantal konkrete gevallen getoetst werden ; deze toetsing kan slechts plaats grijpen indien ze gepaard gaat met een operationalisatie van de in de hypotesen opgenomen variabelen.

Deze tweeledige verantwoording wordt weerspiegeld door de belangstelling die opgebracht wordt voor de problematiek hier ter studie, en die eveneens van tweeërlei aard is. Het begrip macht, en de operationalisatie ervan, wordt in de eerste plaats behandeld door de grote theoretici van de Internationale Betrekkingen : hoewel geen van hen een concreet meetinstrument uitwerkt, toch verwijzen ze haast allen naar de discussie of een operationalisatie van het begrip mogelijk is (vb. McClelland, 1966), ofwel huldigen ze de stelling dat een kwantificering dringend zou moeten uitgewerkt worden (vb. Sprout & Sprout, 1962), of geven ze suggesties over aspecten en moeilijkheden waarmee rekening dient gehouden te worden in geval men een operationalisatie zou uitwerken (vb. Morgenthau, 1968 ; Aron, 1962).

Aan de andere kant staan dan degenen die de politieke wetenschap bedrijven op een lager abstraktie-niveau, inzonderheid de polemologen (3) en de auteurs die de « Small Powers » bestuderen (vb. De Raeymaeker, 1970 ; Goldstein & Goldstein, 1968 ; Vital, 1967). Bij deze laatsten speelt de behoefte om hun studieobject exakt te definiëren, terwijl de polemologen hun belangstelling in hoofdzaak putten uit de nood aan operationalisering in functie van de toetsing van bepaalde hypotesen.

De cruciale vraag is echter of kwantificering van het begrip macht wel mogelijk is.

Uiteraard, het ontwikkelingsniveau en de aard van het studieobject van de politieke wetenschappen in acht genomen, kan men van metingen in deze wetenschap niet dezelfde exaktheid verwachten dan van soortgelijke operaties in de natuurwetenschappen.

Men botst immers steeds op een dilemma : enerzijds vraagt het streven naar exaktheid en precisie een steeds verder gaande kwantificering, doch anderzijds blijkt operationalisatie slechts mogelijk te zijn door het buiten beschouwing laten van een aantal minder meetbare, eerder kwalitatieve

(2) GALTUNG (1968) formuleerde bv. de hypotese dat een « status-discrepancy », een groot verschil tussen de « achieved status » (verworven status of macht) enerzijds, en de « ascribed status » (toegeschreven macht of status) anderzijds, de kans op interstatelijke conflicten vergroot. Deze stelling is aanvaardbaar, doch blijft hypotetisch van aard zolang ze niet werd uitgetest. Terloops zij erop gewezen dat een toetsing van deze stelling reeds werd uitgevoerd door EAST (1970-bis en 1972) en WALLACE (1971).

(3) Vooral in de tijdschriften : *Journal of Conflict Resolution*, *Journal of Peace Research* en *Cooperation and Conflict*.

aspecten, waardoor de nagestreefde exaktheid uiteraard vermindert, volgens sommigen zelfs volledig teloor gaat.

Precisie, exaktheid en nauwkeurigheid zijn echter geen duidelijk afgeleide categorieën, doch polen van continuïumschalen. Elke meting, ook in de natuurwetenschappen, geeft slechts een graad van precisie, een benaderende juistheid.

Metingen, voorzeker in de sociale wetenschappen, geven bijgevolg slechts één vorm van exaktheid. Een kwalitatieve benadering levert andere vormen van juistheid.

Het alleen-zaligmakend karakter prediken van één van beide onderzoeksvormen, de kwalitatieve of de matematische, brengt bijgevolg weinig aarde aan de wetenschappelijke dijk; een aldus gestelde keuze is zelfs vals: beide werkwijzen vullen elkaar immers aan, ze zijn komplementair.

I. Benaderingswijzen.

Uit een eerste overzicht van de literatuur terzake, blijkt dat de kwantificering van de nationale macht der staten op verschillende wijzen kan aangevat worden. In de volgende bladzijden zullen we enkele — de belangrijkste — van deze mogelijkheden bespreken, en onderzoeken in hoeverre ze reeds tot adequate meetinstrumenten werden uitgebouwd.

1. *Uitgeoefende macht — potentiële macht — erkende macht en prestige.*

Het meten van de macht der staten kan zowel op rechtstreekse als op onrechtstreekse wijze aangevat worden.

In het eerste geval zal men, door historisch onderzoek, een aantal voorbije (manifeste of latente) konfliktsituaties bestuderen, en nagaan welke staat (staten) erin slaagde(n), en tot op welke hoogte, de andere partij(en) de eigen wil op te dringen.

Deze werkwijze is empirisch van aard; ze stelt vast welke macht uitgeoefend werd. De term die we hier voorstellen is dan ook: *uitgeoefende* of *feitelijke macht*.

Een andere benaderingswijze zal eerder onrechtstreeks te werk gaan. Er kan nl. een hele reeks van (min of meer) algemeen geldende verbanden, wetmatigheden, opgesteld worden, waarin de nationale macht van de staten telkens de afhankelijke variabele is.

Een grotere bevolking, betere bodemrijkdommen, een hogere technologische bekwaamheid van de bevolking, een sterker militair apparaat... verhogen telkens, alle andere factoren gelijk blijvend, de nationale macht van de betreffende staten.

De verwerking of de sommatie van deze gekwantificeerde eigenschappen (de onafhankelijke variabelen) resulteert in een cijfer dat de macht van de staten weergeeft.

Dit resultaat mag nochtans niet gelijk gesteld worden aan de uitkomst van de eerste werkwijze. Het is immers niet het passieve « kunnen beschikken over... » dat de feitelijke macht der staten uitmaakt. Deze mogelijkheden moeten vooreerst geaktualiseerd worden, aangewend worden. Dit gebeurt door het *beleid*. Deze tweede werkwijze heeft dus betrekking op de mogelijkheden waarover een staat beschikt om macht uit te oefenen ; bijgevolg wordt hier de term *potentiële macht* weerhouden.

Heel wat auteurs maken een onderscheid dat in sterke mate overeenstemt met de begrippen potentiële macht (PM) en uitgeoefende macht (UM), zoals deze door ons gedefinieerd werden (4). In het algemeen kan gezegd worden dat de UM-termen beschouwd worden als de aktualisering van de PM-termen, zodat, mits het buiten beschouwing laten van een aantal nuances, tot volgend schema kan besloten worden :

$$\text{PM} + \text{beleid} = \text{UM}.$$

Aan deze analyse moet evenwel een derde begrip toegevoegd worden, nl. de *status* of, om de term van Galtung (1968) te gebruiken, de « ascribed status ». Dit begrip, meestal betiteld als « prestige » (vb. Shimbori, 1963 ; Schwartzman en Araujo, 1966) of kortweg als « status » (vb. Singer & Small, 1966) kan omschreven worden als hetgeen in de ogen van bepaalde populaties geacht wordt de macht van een staat te zijn. Deze definitie dekt echter vrij uiteenlopende ladingen ; zo kan de inhoud van de term populatie variëren van de (formele) besluitvormers van één of meerdere landen, tot (een steekproef van) (een onderdeel van) de bevolking van één of meerdere landen.

In het tweede geval zal men meestal gebruik maken van enquête- en bevragingstechnieken (vb. Shimbori, 1963 ; Schwartzman & Araujo, 1966 ; Alcock & Newcombe, 1970) ; in geval de formulering echter uitgaat van de (formele) besluitvormers of de elite van één of meer aktors in het internationale systeem, kan men zowel langs enquêtetech-

(4) In de Angelsaksische literatuur komt vaak de term « capabilities » voor wanneer men het heeft over de PM ; voor de UM staat dan meestal « power » (vb. McCLELLAND, 1966 ; LEGG & MORRISON, 1971). Naar analogie met de begrippen kinetische en potentiële energie in de fysika, gebruiken SINGER & SMALL (1966) « potential power » en « kinetic power » resp. voor PM en UM. KINDLEBERGER (1970) heeft het over « power » (UM) en « strength » (PM). ARON (1962) onderscheidt « la force » (« la force potentielle » en « la force actuelle ») (PM) van « la puissance » (UM) ; en bij KNORR (1970 en 1972) vinden we « putative » (PM) vs. « actualized (military) power » (UM). In de bewoordingen van JONES (1969) komen « resources » (PM) en « power » (UM) voor, terwijl DERIENNEC (1969) « ressources » (PM) en « puissance » (UM) als terminologie gebruikt.

nieken (5), als langs eerder formele indicatoren zoals bv. het aantal ontvangens en uitgestuurde diplomatieke zendingen (vb. Singer & Small, 1966), het aantal ontvangens en (afgelegde) bezoeken van respectievelijk aan vreemde staatshoofden (vb. Brams, 1969 ; Laux 1972), de omvang van de bijdragen voor bepaalde internationale organisaties, of het bezit van stem- en vetorecht in de organen hiervan (vb. Vellut, 1967), tewerk gaan.

Wanneer de populatie bestaat uit de elite van één of meerdere landen, zullen we de term *erkende macht* gebruiken, temeer daar de operationalisatie dan meestal formele uitingen van officiële erkenning omvat (aantal ambassades, enz...). In het andere geval, indien bredere bevolkingslagen werden opgenomen in het onderzoek (via enquêtes), spreken we van *prestige* (6).

2. *Exogeen — endogeen.*

Een tweede onderscheid dat kan gemaakt worden betreft de vraag of men endogene en/of exogene gegevens in het meetinstrument opneemt.

Exogene gegevens of variabelen hebben betrekking op de invloed die uitgaat van (andere aktors uit) het internationale systeem op de staat in kwestie ; endogene variabelen daarentegen zijn die gegevens die deze externe invloeden niet expliciet in beschouwing nemen, of, positief geformuleerd, de veranderlijken die betrekking hebben op hetgeen uit de staat zelf, als autonome, geïsoleerde entiteit voortkomt aan macht en machtsmiddelen.

Enkele voorbeelden zullen onmiddellijk de relevantie en tegelijk de relativiteit van dit onderscheid duidelijk maken ; exogene variabelen kunnen alsoo betrekking hebben op bv. de mate waarin men van buitenlandse maatschappijen afhankelijk is voor de ontginning van de natuurlijke rijkdommen (bv. olie-landen) of voor de aanvoer van grondstoffen (geïndustrialiseerde landen) of van afgewerkte produkten (ontwikkelingslanden) of voor het invoeren van technische innovaties (« know how ») ; de mate waarin de buitenlandse steun aan een staatshoofd bijdraagt tot diens prestige en stabiliteit (bv. de USSR-steun aan Nixon) ; de afhankelijkheid van buitenlandse wapenleveranciers (bv. Midden-Oosten) ; de bijdrage van het lidmaatschap van een militair bondgenootschap voor de nationale veiligheid, of het verlies aan onafhankelijkheid door de integratie van

(5) Zoals DEWACHTER (1967) trachtte de binnenlandse machtshierarchie vast te stellen langs bevraging van een aantal topfiguren uit het bestel.

(6) Meestal zijn deze steekproeven selektief en zal men enkel studenten in de politieke wetenschappen hierover ondervragen (vb. SHIMBORI, 1963 ; SCHWARTZMAN en ARAUJO, 1966 ; ALCOCK & NEWCOMBE, 1970).

de strijdkrachten in een dergelijk bondgenootschap (bv. België in de NATO).

De lijn endogeen-exogeen doorkruist alle in vorige paragraaf behandelde benaderingswijzen. Tabel I geeft een schema waarin deze mogelijkheden ingepast werden, met enkele voorbeelden.

TABEL I
Schema benaderingswijzen

	Endogeen	Exogeen
Potentiële macht	bv. oppervlakte, bevolking, BNP, energiekonsumptie, defensiebudget, alfabetisme, enz...	bv. handelsbalans, in- en uitvoer, economische en militaire hulp (ontvangen of verleend), impact van buitenlandse kapitaalgroepen, enz...
Uitgeoefende macht	machtsuitoefening van A t.o.v. B waarbij geen andere aktors betrokken zijn, of waarbij de invloed van deze laatsten buiten beschouwing gelaten wordt...	bijdrage van het bondgenootschap waartoe A behoort bij de machtsuitoefening van deze laatste t.o.v. B...
Status	positie in de machtsrangorde zoals deze gepercipieerd wordt door een binnenlandse populatie...	positie in de machtsrangorde zoals deze gepercipieerd wordt door een buitenlandse populatie...

3. Stratifikatie of rangorde.

Een stratifikatie heeft betrekking op het in- of aanbrengen van strata, van lagen, van categorieën. Een rangorde daarentegen poot een lijst van de in beschouwing genomen staten op te stellen, waarbij voor de rangschikking uitgegaan werd van hun nationale macht. In het tweede geval staan twee mogelijkheden open: ofwel beoogt men het opstellen van een « gewone », ordinale schaal, ofwel opteert men voor een gewogen rangordening, een intervalschaal. Waar het in het eerste geval voldoende is te weten of A al dan niet groter is dan B, zal in het tweede geval eveneens moeten bepaald worden welke de onderlinge afstand is tussen A en B, nl. hoeveel maal A groter dan wel kleiner is dan B. Het resultaat van de ordinale rangordening wordt uitgedrukt in rangtelwoorden (1e: A; 2e: B; 3e: ...) of door de vergelijking $A > B > C \dots$. De gewogen rangordening tracht echter aan elke aktor een waarde toe te kennen, uitgedrukt in hoofdtelwoorden (1e: A = 30; 2e: B = 15; 3e: C = 10; 4e: D = 6); of onder de vorm van volgende vergelijking: $A = 2B = 3C = 5D = \dots$

Heel wat auteurs, inzonderheid degenen die de kleine staten bestuderen, beperken er zich echter toe een aantal categorieën van staten

(supermogendheden, middelgrote staten, kleine staten, ministaatjes...) af te lijnen, en de staten in te delen in deze categorieën.

De bepaling van deze categorieën kan op twee wijzen gebeuren: door het a priori vaststellen van bepaalde criteria (vb. Vellut, 1967) ofwel door het a posteriori vaststellen van concentraties rond bepaalde waarden in een (gewogen) rangorde-schaal (vb. Taylor, 1971).

Terloops weze aangestipt dat een aantal auteurs zich verzetten tegen de matematische aflijning van dergelijke categorieën (vb. De Raeymaeker, 1970; Rothstein, 1968).

II. De operationalisaties

1. *De uitgeoefende macht*

Op het stuk van de kwantifikatie van de uitgeoefende macht staat de politieke wetenschap blijkbaar nog in haar kinderschoenen. Voor zover bekend werd tot op heden nog geen enkele systematische poging ondernomen om op basis van het begrip « uitgeoefende macht » een rangorde of stratifikatie van de staten op te stellen.

Deze werkwijze zou erop neer komen dat, uit de (historische) analyse van een aantal konfliktsituaties, een reeks van vergelijkingen zou gedis-tilleerd worden, die, na herleiding, voor elke staat een waarde opleveren, en alzo tot een rangorde of stratifikatie leiden.

De moeilijkheden die hiervoor rijzen zijn echter veelvuldig. In de eerste plaats zou hiervoor een grondige en uitgebreide historische analyse van een groot aantal konfliktsituaties uit de internationale betrekkingen nodig zijn. Men zal er zich voor hoeden alleen manifeste conflicten onder de loep te nemen; latente conflicten, economische en psychologische oorlogsvoering bijvoorbeeld zijn minstens even reëel en belangrijk als openlijke militaire conflicten.

De beperktheid van de informatie speelt hier al een belangrijke (remmende) rol. Bovendien zijn een aantal machtsrelaties structureel ingebouwd in de betrekkingen tussen staten, en worden de opties, genomen door de verschillende landen, reeds van te voren beperkt door de mogelijkheden die te hunner beschikking staan (anticiperende reacties). Tenslotte dient ook rekening gehouden te worden met de waarden die op het spel staan voor de in het conflict betrokken staten, en de kosten die de machtsuitoefening met zich brengt (= consumptie van de machts-middelen).

Enkele van de interessante theoretische benaderingen zijn: Baldwin (1971 en 1971 *bis*), Dahl (1957 en 1968), Harsanyi (1962), McClelland (1966), Riker (1964) en Rosen (1972).

2. De internationale status

De internationale status in het algemeen werd gedefinieerd als de macht die aan een land toegeschreven wordt door één of andere populatie. Het begrip wordt dan verder opgesplitst in erkende macht en prestige, al naargelang de populatie in kwestie bestaat uit de nationale elites of uit bredere bevolkingslagen.

De *erkende macht* wordt meestal geoperationaliseerd door bepaalde formele uitingen van de toegeschreven macht, ofschoon in principe een enquêtematige benadering niet kan uitgesloten worden.

De klassieke vorm van deze operationalisatie berust op het meten van de omvang van de tussen de staten onderling uitgebouwde diplomatieke communicatiekanalen. Het gewicht van de naar een land toegezonden diplomatieke korpsen wordt opgevat als zijnde een goede weergave — een indikator — van het belang dat door de verschillende nationale overheden wordt toegeschreven aan het land in kwestie. Het belangrijkste, en meest omvangrijke werk op dit vlak is wel dat van Singer & Small (7). De erkende macht wordt door deze auteurs gelijk gesteld aan de gewogen sommatie (8) van het aantal diplomaten door een land ontvangen. Een gelijkaardige werkwijze kunnen we o.a. terugvinden bij David Vital (1967, p. 15 e.v.) en Maurice East (1970 *bis* en 1972). In dezelfde richting gaat ook Brams (1968; 1969; Alger & Brams, 1967) die, naar analogie met een stelling uit de sociologische theorie over groepsdynamika (9) zal stellen: « A nation has influence over other nations to the extent it receives rather than sends visits to them » (Brams, 1969, p. 584) : de macht der staten korreleert positief met het aantal ontvangen, en negatief met het aantal afgelegde staatsbezoeken. Konkreet wordt de erkende macht dan gemeten door het verschil van het aantal bezoeken, afgelegd door vreemde regeringsverantwoordelijken aan de nationale politieke top, en het aantal bezoeken dat deze top bracht aan politieke leiders in het buitenland. Ook andere indicatoren zouden hier in overweging kunnen genomen worden; vb. afgesloten bilaterale akkoorden, enz...

In de twee vorige operationalisaties ging de erkenning telkens uit van de *afzonderlijke* nationale overheden. In een aantal gevallen wordt echter

(7) SINGER en SMALL (1966 en 1969), zie ook : WALLACE & SINGER (1970).

(8) Een ambassadeur krijgt 3 punten toegewezen; een minister, minister-resident of een gezant : 2 punten; een zaakgelastigde één punt.

(9) Nl. de positieve korrelatie tussen de status van een persoon (in een kleine groep) en de kommunikatie die hij ontvangt van de andere groepsleden, en de negatieve korrelatie met de uitgezonden kommunikatie. *The greater a persons influence over other persons in small groups (...), the higher the proportion of communication he receives rather than sends to them* » (BRAMS, 1969, p. 584).

uitgegaan van de erkenning door het internationale systeem, of één of meerdere subsystemen, bij monde van bepaalde internationale organisaties.

Zo zullen vb. Vellut (1967), en aansluitend daarbij, Väyrynen (1970), het veto-recht in de UNO-Veiligheidsraad in aanmerking nemen.

Andere indicatoren zouden kunnen zijn: lidmaatschap in bepaalde internationale organisaties, omvang van de bijdrage in, en deelname aan de activiteiten van deze organisaties, ... (vb. Goldstein & Goldstein, 1968).

Hierbij kan nochtans de vraag gesteld worden in hoeverre deze gegevens inderdaad betrekking hebben op een van het internationale systeem uitgaande erkenning. Vloeien zij vaak niet eerder voort uit de eigen wil van het land in kwestie dan wel uit de erkenning van de macht door andere landen? Lidmaatschap in internationale organisaties slaat, zeker in bepaalde gevallen, veeleer op machtsvorming en op betrokkenheid in het internationaal gebeuren, dan wel op uitingen van de erkenning van een bestaande machtspositie.

De operationalisatie van het begrip *prestige* verloopt echter zonder veel moeilijkheden. De discussies die kunnen rijzen hebben praktisch uitsluitend betrekking op de aangewende steekproeftechnieken en op de statistische verwerking van de gegevens.

De moeilijkheden duiken pas op wanneer de onderzoekers verder gaan dan het zuiver registreren van de opinies van hun populatie.

Zo trachten Alcock & Newcombe (1970) de resultaten van hun eigen enquête, en van deze van Schwartzman en Araujo (1966; enkel m.b.t. 20 Latijns-Amerikaanse landen) uit te drukken in een formule die elementen van de potentiële macht bevat (10). Deze verwerking leidt tot de konklusie dat « Perceived national power is some function of GNP or military expenditure (...) if none of the nations has been at war recently, but is some function of military expenditure alone, if warring nations are included in the rating » (11).

Ook Shimbori (1963) tracht zijn bevindingen verder te analyseren en konkludeert dat de door zijn populatie in overweging genomen elementen (« determinanten ») zich in belangrijkheid als volgt verhouden (12):

(10) NI. BNP/hoofd, bevolking, oppervlakte, oppervlakte/hoofd.

(11) ALCOCK & NEWCOMBE (1970), p. 342.

Iets nauwkeuriger en wiskundig uitgedrukt komen zij tot volgende formules:

Power = - 16,1 + 0,69 bevolking + 0,49 BNP/hoofd + 0,8 oppervlakte/hoofd ;
 = - 8,85 + 0,65 bevolking + 0,47 BNP/hoofd ;
 = - 9,4 - 0,09 bevolking + 0,93 BNP.

(12) Voor de selectie en de bepaling van deze determinanten, zie SHIMBORI (1961).

— ekonomie :	. . . . .	. 7
— politiek (intern) :	. . . . .	. 5
— internationale betrekkingen :	. . . . .	. 5
— kultuur :	. . . . .	. 5
— nationale rijkdommen :	. . . . .	. 4
— nationaal karakter :	. . . . .	. 4
— militaire macht	. . . . .	. 4
— « attitude » :	. . . . .	. 2

Net als bij de onderzoeken naar de erkende macht, doet men hier de indruk op alsof aan de grondslag van deze enquêtes, onuitgeschreven en mogelijk onbewust, de veronderstelling ligt dat deze notie uiteindelijk gelijk te stellen is aan de macht der staten tout court. De vorm waarin sommige resultaten gegoten worden maakt de verleiding soms nog groter (13).

In zoverre deze suggesties betrekking hebben op de erkende macht zijn ze niet geheel van gegrondheid ontbloot, temeer daar zich in de internationale betrekkingen een evolutie schijnt voor te doen om de conflicten tussen staten, voorzeker tussen grootmachten, eerder op het diplomatieke dan wel op het militaire slagveld uit te vechten.

Nochtans moet ernstig voorbehoud gemaakt worden tegen het gelijkstellen van de macht (uitgeoefende en potentiële) van een staat met zijn erkende macht. In de eerste plaats slaan de gehanteerde indicatoren (van de erkende macht) tevens op de graad van betrokkenheid van de landen op het internationale systeem. Bovendien bestaat er in de praktijk af en toe wel enig verschil tussen de *feitelijk* erkende macht, en de *formeel* erkende macht. Als voorbeeld kan hier best gewezen worden op de diplomatieke situatie waarin de volksrepubliek China zich tot voor kort bevond. Naast elementen van het diplomatieke steekspel kan in een dergelijk geval ook nog de inertie van de formele politieke structuren een rol spelen. Het blijft dus zinnig het onderscheid tussen erkende macht en macht tout court (of potentiële of feitelijke macht) te handhaven. Het zelfde geldt voor de neiging om prestige gelijk te stellen aan macht. Wat « men » denkt de macht van de staten te zijn komt niet noodzakelijk overeen met de werkelijkheid.

Aan het begrip internationale status zijn dus reeds enkele bevredigende operationalisaties gekoppeld, ofschoon het niet onzinnig zou zijn enkele nog niet betreden domeinen verder te exploreren: het toepassen en

(13) Zie vl. de wiskundige ekwaties van ALCOCK & NEWCOMBE (1970) in voetnoot (11).

uittesten van enquêtetechnieken bij de erkende macht, en van eerder formele indicatoren bij het prestige.

De potentiële macht

Het domein van de potentiële macht blijkt tot nu toe wel het meest betreden te zijn. De hierna vermelde onderzoeken zijn 16 in getal, doch deze lijst is verre van volledig. In zowat ieder dagblad of tijdschrift dat zich respekteert op het vlak van de internationale politiek verschijnt al wel eens een BNP-statistiek of een vergelijking van militaire capaciteiten om het machtsverschil tussen staten aan te duiden. Het spreekt dat al deze dingen onmogelijk kunnen opgenomen worden. Wij zijn echter wel de overtuiging toegedaan dat de meeste geldige alternatieven in deze lijst terug te vinden zijn.

Het indiceren van de macht der staten langs het begrip potentiële macht berust op het kwantificeren van een aantal *determinanten* van de nationale macht. Men kan immers een hele reeks veranderlijken opsommen die alle de nationale macht beïnvloeden : oppervlakte, bodemgesteldheid, ligging, omvang en technische bekwaamheid van de bevolking, voedselproductie, industrialisatiegraad, aantal manschappen in militaire dienst, kwaliteit van de legeropleiding en van het militair materieel.

Elk van deze gegevens kan fungeren als onafhankelijk veranderlijke in een vergelijking waarin de (potentiële) macht van een staat als afhankelijk variabele staat : « een toename van X (bv. totale bevolking) van een staat, alle andere factoren gelijk blijvend, zal een toename van de (potentiële) macht van die staat tot gevolg hebben ». In geval nu de *ganse* reeks van determinanten in een dergelijke vergelijking kan opgenomen worden, en tevens bepaald kan worden hoe groot de invloed is van elke determinant afzonderlijk, dan beschikken we over een ideaal instrument om de potentiële macht te meten. Het gebrek aan experimentele situaties in de politieke wetenschappen sluit evenwel deze tweede vereiste praktisch uit. Bovendien lijkt het een onvoltooibare taak *al* deze determinanten op te sporen ; en zelfs indien dit mogelijk was, zou de formule zo uitgebreid worden, dat de praktische bruikbaarheid ervan tot nul herleid zou worden.

Vandaar dat een nieuw concept ingeschakeld wordt, nl. *de elementen van de nationale macht*.

Dit concept houdt uiteindelijk een herleiding van al deze vergelijkingen naat een hoger abstraktieniveau in ; i.p.v. te stellen dat een hogere landbouwproductie, een hogere relatieve welvaart, een betere kwaliteit van de productie, een hogere industrialisatiegraad... een vermeerdering van de nationale macht met zich brengt, zal in dit geval geponeerd

worden dat de potentiële macht positief korreleert met de waarde van de nationale productie. De verschillende determinanten worden aldus gehergroepeerd en veralgemeend.

De meeste « grote theoretici » van de internationale betrekkingen hebben trouwens dit begrip « elementen van de nationale macht » in hun werk opgenomen. Waar ogenschijnlijk vrij weinig consensus bestaat over de concrete inhoud van het concept, toch blijkt bij nader toezien dat deze verschillen in hoofdzaak te wijten zijn aan een verschillende klassifikatie van de determinanten.

Vooraleer hier verder op in te gaan, is het zinnig even de betekenis van het begrip potentiële macht opnieuw duidelijk te stellen.

De potentiële macht werd hoger reeds duidelijk onderscheiden van de feitelijke of uitgeoefende macht. Het is immers niet voldoende te weten over welke mogelijkheden een staat *kan* beschikken om te kunnen besluiten welke macht hij *zal* uitoefenen. De mogelijkheden dienen inderdaad aangewend, geaktualiseerd te worden. Dit gebeurt door het beleid.

Anderzijds mag het belang van de notie potentiële macht evenmin onderschat worden: « It is not so much what Wilson or Hitler *did* which affects history, but rather what they *could*... Great opportunities breed great men », schrijft Davis (1954, p. 206). De potentiële macht bepaalt inderdaad de grenzen waarbinnen een staat kan ageren.

Tabel II geeft dan een schematisch overzicht van de indiceringen van de potentiële macht. De indicatoren worden geklasseerd in vijf categorieën, de vijf « elementen van de nationale macht »:

1. *Natuurlijke rijkdommen*: hieronder werden geklasseerd: alle demografische en geografische elementen: bv. totale bevolking, bevolkingsstructuur, oppervlakte, ligging, klimaat, vruchtbaarheid van de bodem, rijkdommen aan mineralen, grondstoffen, energiebronnen...

2. *Ekonomie*: algemene economische ontwikkeling, of de ontwikkeling van afzonderlijke sectoren, in- en uitvoer, handelsbalans, muntsterkte...

3. *Technologie*: in het algemeen gedefinieerd als de mogelijkheden die (de bevolking van) een land heeft om de gestelde problemen adequaat en snel op te lossen; hierbij worden dan o.m. ondergebracht: algemeen ontwikkelings- en scholingspeil van de bevolking, produktiviteit, wetenschappelijk onderzoek...

4. *Interne politieke kohesie en stabiliteit*: politieke stabiliteit, nationale eenheid, nationale moraal, solidariteit van de burgers, nationaal karakter, aan- of afwezigheid van scherpe tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen, integratie van de verschillende sociale geledingen van de maatschappij...

5. *Militaire macht*.

TABEL II
De indiceringen van de potentiële macht*

	Aantal indik.	Verwerkings- wijze (**)		Aard van de indika- toren (***)	Natuurlijke Rijkdommen	Economie	Techno- logie	Politieke Kohesie	Militaire Macht	Andere
Brzezinski	1	ED	RC	EN			— Aantal com- puters			
Knorr	1	ED	RC	EN					— Wapenproductie	
Barrera	1	ED	EC	EN		— BNP				
Davis	1	ED	EC	EN		— BNP				
Organski	1	ED	RC	EN		— BNP/hoofd				
Kahn	1	ED	EC	EN		— BNP				
Fucks	3	ED	RC	EN	— Bevolking	— Energie- en staalproductie				
East	3	MD/ED	S/RC	ENX		— BNP			— Defensie-budget	— aantal ontvangen ambassades

(*) Brzezinski (1970) stipt slechts terloops deze indikator aan; Knorr (1956); Barrera & Has (1969); Davis (1954); Organski (1961, 1961-bis, 1968 en 1968-bis); Kahn & Wiener (1967); Fucks (1966); East (1970 en 1970-bis); Taylor (1971); Vellut (1967) en Väyrynen (1970); Weede (1970); Wallace (1971); Schmitter (1969); Singer, Bremer & Stuckey (1972); Goldstein & Goldstein (1968) en German (1960).

(**) Verwerkingswijze:

1^e kolom: ED-MD: ED = Eëndimensionele formule, d.w.z., een formule herleidt de verschillende in aanmerking genomen cijfers tot één score de potentiële macht voorstellend.

MD = Multidimensioneel, d.w.z. dat de verschillende gegevens niet tot één waarde geïntegreerd worden; de potentiële macht wordt aldus voorgesteld door een aantal van elkaar losstaande scores op verschillende assen of dimensies.

2^e kolom: R = Rangorde RC = Rangorde, gewogen. S = Stratifikatie.

(***) Aard van de indicatoren. EN = enkel endogene indicatoren. ENX = zowel endogene als exogene indicatoren.

	Aantal indik.	Verwerkings- wijze (**)		Aard van de indika- toren (***)	Natuurlijke Rijkdommen	Ekonomie	Techno- logie	Politieke Kohesie	Militaire Macht	Andere
Taylor	3	ED	S	EN	— Bevolking — Oppervlakte	— BNP				
Vellut	4	—	S	ENX	— Bevolking	— BNP			— Manschappen	— Vetorecht UNO- Veilig- heidsraad
Weede	4	ED	RC	EN	— Oppervlakte — Bevolking				— Defensie-budget — Nukl. milit. macht	
Wallace	5	MD	—	EN	— Bevolking — Stedelijke bevolking	— Ijzer- en staal- productie			— Defensie-budget — Manschappen	
Schmitter	9	MD	—	EN	— Oppervlakte — Bevolking	— BNP — BNP/hoofd — Industr. prod. als % BNP — Jaarl. inflatie (inverse) — Groeiritme BNP		— Over- heids- budget als % BNP	— Manschappen	
Singer	6	ED	RC	EN	— Bevolking — Stedelijke bevolking	— Ijzer- en staalproductie — Energie- konsumptie			— Defensie-budget — Manschappen	

	Aantal indik.	Verwerkings- wijze (**)	Aard van de indika- toren (***)	Natuurlijke Rijkdommen	Economie	Techno- logie	Politieke Kohesie	Militaire Macht	Andere	
Goldstein	15	ED	RG	ENX	<ul style="list-style-type: none"> — Bevolking — BNP — Bruto kapi- taalsvorming — BNP/hootd — Buitenlandse hulp (+ of —) — Buitenlandse handel — Buitenlandse handel als % BNP — Handelsbalans — Diversifikatie export 			<ul style="list-style-type: none"> — Defensie-budget als % BNP — Defensie-budget — Manschappen — Nukl. mil. macht — Lidmaatschap R.D.O.'s — Bilaterale mil. akkoorden 		
German	19	ED	RG	ENX	<ul style="list-style-type: none"> — Oppervlakte — Bevolkings- dichtheid — Spoorweg- dichtheid — Zelf- voorziening in olie — Zelf- voorziening in mineralen 	<ul style="list-style-type: none"> — Industrie- arbeiders — Staalproductie — Steenkool- productie — Ligniet- productie — Olie- productie — Hydro-elekt. productie — Zelfvoorziening in staal — Zelfvoorziening in machines 	— Ener- gie- kon- sumptie	<ul style="list-style-type: none"> — Moraal — Geleide ekono- mie 	<ul style="list-style-type: none"> — Manschappen — Nukl. mil. macht 	

Deze vijf elementen werden geselecteerd op basis van een analyse van de door een 25-tal theoretische auteurs weerhouden elementen. Naast aanduidingen over het aantal gebezigde indicatoren (schommelend van 1 tot 19) en de beschrijving van deze indicatoren, ingedeeld volgens de hoger vermelde klassifikatie, bevat deze tabel 2 ook gegevens over de aard van de indicatoren (endogeen - exogeen); bovendien wordt weergegeven of de operationalisatie een stratifikatie of een (al dan niet gewogen) rangordening oplevert; tenslotte vindt men er ook in terug of de auteurs die meerdere indices weerhielden erin slaagden deze tot één geheel te integreren of niet (resp. ééndimensionele of multidimensionele schaal).

TABEL III
De elementen van de nationale macht
De indiceringen* **

	A	B	C	D	E	Totaal
Brzezinski			×			1
Knorr					×	1
Barrera		×				1
Davis		×				1
Organski		×				1
Kahn		×				1
Fucks	×	×				2
East		×			×	2
Taylor	×	×				2
Vellut	×	×			×	3
Weede	×				×	2
Wallace	×	×			×	3
Schmitter	×	×		×	×	4
Singer	×	×			×	4
Goldstein	×	×			×	3
German	×	×	×	×	×	5
TOTAAL	9	13	2	2	9	35
TOTAAL %	25,72 %	37,14 %	5,71 %	5,71 %	25,72 %	100,00 %

(*) A = natuurlijke rijkdommen

B = economie

C = technologie

D = politieke kohesie

E = militaire macht.

(**) Werden met een kruisje aangeduid: de auteurs die voor het element in kwestie één of meer indicatoren weerhielden.

Uit deze tabel II blijkt reeds het grote gewicht dat in deze operationalisaties wordt toegekend aan het element economie: we noteren in het totaal 32 economische indicatoren tegen slechts 18 i.v.m. militaire macht, 15 over de natuurlijke rijkdommen en slechts twee m.b.t. het technologisch potentieel en de interne politieke kohesie.

TABEL IV
De elementen van de nationale macht
De « theoretici »* **

	A	B	C	D	E	Andere
Aron	x	x	x	x	x	
Berle		x		x	x	
Carr	x	x		x	x	
De Grazia	x		x	x	x	Diplomatie
De Madariaga		x	x	x	x	
Fischer	x	x	x			
Fucks	x	x			x	
Gulick	x	x	x	x		
Haas	x	x	x	x	x	Propaganda
Hartmann	x	x		x	x	
Knorr	x	x		x	x	
Legg	x	x	x	x	x	
Lerche	x	x	x		x	
Merle	x	x		x		
Morgenthau	x	x	x	x	x	Diplomatie
Organski	x	x		x		
Padelford	x	x		x		
Palmer	x		x	x	x	Diplomatie en propaganda
Scharzenberger	x	x		x	x	Diplomatie
Spiegel	x	x	x	x	x	
Sprout	x	x	x	x	x	Internationale politieke situatie
Spykman	x	x	x	x	x	
Steinmetz	x	x		x		Prestige
Stoessinger	x			x		
Strausz-Hupé	x	x	x		x	
TOTAAL	23	22	14	21	18	TOTAAL = 98
TOTAAL %	23,47	22,45	14,28	21,43	18,37	

(*) Aron (1962), vooral pp. 58-80; Berle (1969), vooral pp. 412-418; Carr (1946), vooral pp. 102-418; De Grazia & Stevenson (1966), vooral pp. 123-132; De Madariaga (1952); Fischer (1939); Fucks (1966); Gulick (1948); Haas & Whiting (1956), vooral pp. 81-134; Hartmann (1968), vooral pp. 41-65; Knorr (1956); Legg & Morison (1971), vooral pp. 96-132; Lerche & Said (1963), vooral pp. 58-68; Merle (1963) (1970), vooral resp. pp. 106-145 en 119-169; Morgenthau (1950) (1968), vooral resp. pp. 80-108 en pp. 106-144; Organski (1961) (1968) (1968-bis); Organski & Organski (1961); Padelford & Lincoln (1957), vooral pp. 61-191; Palmer & Perkins (1957), vooral pp. 35 e.v.; Scharzenberger (1951); Spiegel (1972); Sprout & Sprout (1951) (1962); Spykman (1942), vooral pp. 11-40; Steinmetz (1929); Stoessinger (1961); Strausz-Hupé (1951); Strausz-Hupé & Possony (1950) vooral pp. 40-143.

(**) Werden met een kruisje aangeduid: die auteurs die het element in kwestie geheel of ten dele, min of meer expliciet aanhalen als zijnde een element van de nationale macht der staten. Uitbreider terug te vinden in Tegenbos (1972), pp. 95-123.

Tabel III is de samenvatting van de vorige tabel, en geeft aan op welke elementen de door de auteurs weerhouden indicatoren betrekking hebben. Deze tabel toont nogmaals het grote gewicht dat aan het element economie wordt toegekend: van de 16 aangehaalde indiceringen bevatten er 13 indicatoren m.b.t. de economische en 9 m.b.t. de militaire macht; 9 halen ook de natuurlijke rijkdommen aan, terwijl er slechts 2 technologie en politieke kohesie vermelden.

Om de vergelijking met de theorie terzake te kunnen maken, selecteerden we, eerder toevallig, een 25-tal van de bekende theoretische auteurs van de internationale betrekkingen, en brachten hun visie op de « elementen van de nationale macht » onder in tabel IV. Hier blijkt dan dat het aantal vermeldingen bij deze « theoretici » min of meer gelijkmatig verspreid is over de vijf elementen (14).

De laatste tabel laat ons dan toe de vergelijking te trekken tussen het belang dat gehecht wordt aan de verschillende elementen in de theoretische werken en in de indiceringen. Tabel V toont duidelijk aan

TABEL V
De elementen van de nationale macht
Vergelijking tussen de theoretische werken en de indiceringen*

	A	B	C	D	E	
Teorie %	23,47	22,45	14,28	21,43	18,37	100,00
Indiceringen %	25,72	37,14	5,71	5,71	25,72	100,00

(* De cijfers zijn de percentages uit de tabellen III en IV.

dat in de indiceringen de elementen economie en militaire macht duidelijk overgewaardeerd worden in vergelijking met de appreciatie van de theoretische auteurs. De natuurlijke rijkdommen worden door beide groepen ongeveer gelijk geëvalueerd, terwijl technologie en politieke kohesie in de indiceringen praktisch niet vermeld worden.

De verklaring hiervan ligt voor de hand: de onderwaardering van technologie en politieke kohesie hangt duidelijk samen met de moeilijkheden om deze elementen te operationaliseren, en met de directe beschikbaarheid van bruikbaar cijfermateriaal.

In heel wat indiceringen wordt overigens slechts één element, of slechts een zeer beperkt aantal elementen weerhouden; dit is niet alleen flagrant in tegenspraak met de theorie, doch is tevens onverzoenbaar

(14) Enkel het element technologie wordt minder vermeld doch dit is dan meestal impliciet vervat in de elementen economie en militaire macht.

Slechts enkele auteurs (Fucks, 1966 ; Singer, Bremer en Stuckley, 1972 en Tegenbos, 1972) zullen een systematische verwerkingswijze aanwenden : in deze werken zal elke cijferreeks gereduceerd worden tot een uniforme schaal (hoogst voorkomende waarde = 100, of totaal van de waarden = 100), zodanig dat aan de verschillende elementen een gelijk gewicht kan toegekend worden.

Dit alles doet ons besluiten dat de tot nu toe uitgewerkte indiceringen van de potentiële macht niet bevredigen. Over gans de lijn ontbreekt vooral een voldoende band met de in ruime mate aanwezige theorie. De selectie van de indicatoren gebeurt haast lukraak ; de weerhouden indicatoren en elementen zijn meestal te weinig in aantal, en te eenzijdig gekozen. Bovendien beantwoordt de verwerking van de cijfergegevens, en de weging van de verschillende elementen en indicatoren, over het algemeen niet aan enige systematiek.

Om de nationale macht der staten te operationaliseren zijn dus drie benaderingswijzen voorhanden : 1° de macht zoals deze empirisch kan vastgesteld worden in een reeks konfliktsituaties (*uitgeoefende macht*) ; 2° de macht zoals ze gepercipieerd wordt door bepaalde groepen (*erkende macht* en *prestige*, en 3° de macht zoals ze kan afgeleid worden uit de machtsbases en de machtsmiddelen waarover de staten kunnen beschikken (*potentiële macht*).

De noties erkende macht en prestige werden reeds tot op een min of meer bevredigende hoogte geoperationaliseerd, doch lijken iets minder significant. Het begrip uitgeoefende macht blijft (voorlopig) erg moeilijk hanteerbaar : te veel praktische en theoretische problemen staan een adekwate kwantifikatie in de weg.

De notie potentiële macht blijkt nochtans veruit de meest interessante benadering te zijn om een kwantificering van de macht door te voeren. Er is voldoende theoretische achtergrond aanwezig ; cijfergegevens zijn tot op een bevredigende hoogte beschikbaar, zelfs tot een goed eind terug in de geschiedenis (vb. Banks, 1971), en dit onder een dergelijke vorm dat precisie en gevoeligheid voor schommelingen in de tijd mogelijk worden.

Kwantificeren in de politieke wetenschap is een moeilijke maar noodzakelijke opdracht. Verschillende recente studies (vb. Russet, 1972) wijzen echter op de waarde van het operationeel onderzoek om de politieke wetenschap tot een systematische en inductieve wetenschap te maken, met een eigen karakter. De mogelijkheden hiertoe groeien meer en meer, naarmate meer systematisch verzamelde gegevens beschikbaar zijn (vb. Banks, 1971 ; Taylor, 1972...). Ervaringen en bevruchtende ideeën kunnen opgedaan worden uit andere takken van de sociale wetenschappen,

bv. uit de sociologie en de aldaar verrichte metingen van macht in kleine groepen of « communities » (vb. Mulder, 1972 ; Ehrlich, 1961 ; D'Antonio en Erickson, 1962). Voor de kwantificering van het centrale begrip uit de internationale betrekkingen nl. de nationale macht der staten, zouden dan ook de nodige aandacht en middelen vrij gemaakt moeten worden.

Summary.

Though the central concept in International Relations, not so much importance was yet attached to the operationalisation of national power.

In his overview, the author distinguishes three conceptual approaches :

1° exercised power (*empirically observed, post facto*); 2° status (*what people think the power of a nation is*); 3° potential power (*indirect measure, operationalising the « elements of national power »*).

An operationalisation of exercised power is not yet available because of grave theoretical and practical difficulties. Indices of status are elaborated but the relevance of this concept seems to be low.

Potential power, the most interesting approach is often elaborated ; the present-day operationalisations however don't correspond to what the « great theoretici » wrote about « the elements of national power ». In most cases only one or a few indicators are included ; most operationalisations don't deliver a rank ordering but only a stratification...

The author concludes research attention should be attached to the operationalisation of power, especially potential power.

Bibliografie.

- ALCOCK Norman Z. and NEWCOMBE Alan G. « The perception of national power », in : *Journal of Conflict Resolution*, 1970, pp. 335-343.
- ALGER Chadwick and BRAMS Steven. « Patterns of representation in national capitals and intergovernmental organisations », in : *World Politics*, 1967, pp. 646-663.
- ARON Raymond. *Paix et guerre entre les nations*, Calman-Lévy, Paris, 1962.
- ASH Maurice. « An analysis of power, with special reference to International Politics », in : *World Politics*, 1951, pp. 218-237 ; ook in : ROSENAU (1961), pp. 334-342.
- BACHRACH Peter and BARATZ Merton S. « Decisions and non-decisions : an analytical framework », in : *American Political Science Review*, 1963, pp. 632-642.
- BACHRACH Peter and BARATZ Merton S. « The two faces of power », in : *American Political Science Review*, 1962, pp. 947-952.
- BALDWIN David A. « The costs of power », in : *Journal of Conflict Resolution*, 1971, pp. 145-155.

- BALDWIN David A. « Inter-nation influence revisited », in : *Journal of Conflict Resolution*, 1971 bis, pp. 471-486.
- BALDWIN David A. « Money and power », in : *Journal of Politics*, 1971 ter, pp. 578-614.
- BALDWIN David A. « The power of positive sanctions », in *World Politics*, 1971 quater, pp. 19-38.
- BANFIELD E.C. *Political Influence*. New York, Free Press, 1961.
- BANKS Arthur S. *Cross-polity time-series data*, Cambridge (Mass.), MIT-press, 1972.
- BARRERA Mario and HAAS B. Ernst. « The operationalisation of some variables related to regional integration », in : *International Organization*, 1969, pp. 150-160.
- BARRET, Carrol and NEWCOMBE Hanna. « Weighted voting in the UN », in : *Peace Research Reviews*, 1968, n° 2.
- BELL R., EDWARDS D.W. and WAGNER R.H. *Political power, a reader in theory and research*, New York, Free Press, 1969.
- BERGER Morroe, ABEL Theodoor and PAGE Charles H. *Freedom and control in modern society*, New York, D. Van Nostrand, 1954.
- BERLE Adolph A. *Power*, New York, Harcourt, Brace and World, 1969.
- BOBROW Davis. *International relations : new approaches*, New York — Londen, Free Press — Collier Macmillan, 1972.
- BJØL Erling. « The power of the weak », in : *Cooperation and Conflict*, 1968, pp. 157-168.
- BRAMS Steven. « Measuring the concentration of power in political systems », in : *American Political Science Review*, 1968, pp. 461-475.
- BRAMS Steven. « The structure of influence relationships in the international system », in : ROSENAU (1969), pp. 584-599.
- BRZEZINSKI Zbigniew. « America and Europa », in : *Foreign Affairs*, 1970, pp. 11-30.
- CARR Edward Hallet. *The twenty years' crises*, London, Macmillan, 1946.
- CARTWRIGHT Dorwin (ed.). *Studies in social power*, Ann Arbor, Institute of Social research, 1959.
- CHATTERJEE Partha. « The classical balance of power theory », in : *Journal of Peace Research*, 1972, pp. 51-61.
- CLAUDE Inis L., jr. *Power and international relations*, New York, Random House, 1962.
- COPLIN William D. *Introduction to international politics ; a theoretical review*, Chicago, Markham, 1971.
- DAHL Robert A. « The concept of power », in : *Behavioral Science*, 1957, pp. 201-215.
- DAHL Robert A. « Power », in : *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, vol. 12, pp. 405-415.
- D'ANTONIO William V. and ERICKSON Eugene C. « The reputational technique as a measure of community power », in : *American Sociological Review*, 1962, pp. 362-376.
- DAVIS Kingsley. « The demographic foundations of national power », in : BERGER (1954), pp. 206-242.
- DE GARZIA Alfred and STEVENSON Thomas H. *World Politics, a study of international relations*, New York, Barnes and Noble, 1966.
- DE MADARIAGA Salvador. « The fundamentals of national power », in : HARTMANN (1952), pp. 40-44.

- DE RAEYMAEKER Omer. « De betekenis van de alliantie-oplossing voor de kleine staten », in: *XX: Defensiepolitiek van de kleine mogendheden*, 100-jarig bestaan van de Krijgsschool, Brussel, 28-29 september 1970, blz. 128-166; zie ook:
- DE RAEYMAEKER Omer. « Signification de l'appartenance à une alliance pour les petits pays », in: *Chronique de politique étrangère*, 1971, pp. 3-35.
- DERRIENNEC Jean-Pierre. « Relations interétatiques inégales et conflits », in: *Revue Française de Science Politique*, 1969, pp. 848-861.
- DEUTSCH Karl W. « On the concept of politics and power », in: ROSENAU (1969), pp. 255-260.
- DEWACHTER Wilfried. « De machtshierarchie in het Belgisch politiek bestel », in: *Res Publica*, 1967, blz. 533-549.
- DOUGHERTY James E. and PFALTZGRAFF Robert L., jr. *Contending theories of international relations*, Philadelphia, J.B. Lippincott, 1971.
- DUFF Ernest A. and MACCAMMANT John F. « Measuring social and political requirements for system stability in Latin America », in: *American Political Science Review*, 1968, pp. 1125-1143.
- DUNNER Joseph (ed.). *Dictionary of political science*, New York, Philosophical Library, 1964.
- EAST Maurice A. « Rank-dependent interaction and mobility: two aspects of international stratification », in: ISART W.I. and WOLPERT J. *Peace Research Society Papers*, vol. XIV, 1970 (The Ann Arbor Conference — 1969).
- EAST Maurice A. « Status discrepancy and violence in the international system », in: ROSENAU, DAVIS and EAST, 1972, pp. 299-320.
- EAST Maurice. *Stratification and international politics: an empirical study employing the international systems approach*, Princeton, 1970 bis (ongepubliceerde tesis).
- EASTON D. *Varieties of political theories*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1966.
- EHRlich H.G. « The reputational approach in the study of community power », in: *American Sociological Review*, 1961, pp. 926-927.
- FISCHER Guido. « Der Wehrwirtschaftliche Bedarf », in: *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1939.
- FOX Annette Baker. *The power of small states*, Chicago, University of Chicago Press, 1959.
- FOX W.I.R. *Theoretical aspects of international relations*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1959.
- FUCKS W. *Wereldmachten morgen*, Agon-Elsevier, Amsterdam-Brussel, 1966 (vertaling van « Formeln zur Macht », Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1965).
- GALTUNG Johan. « Small group theory of international relations, a study in isomorphism », in: KAPLAN (1968), pp. 270-302.
- GALTUNG Johan. « A structural theory of aggression », in: *Journal of Peace Research*, 1964, pp. 95-119.
- GERMAN Clifford F. « A tentative evaluation of world power », in: *Journal of Conflict Resolution*, 1960, pp. 138-144.
- GOLDSTEIN Ray F. and GOLDSTEIN Astri Suhrki. *Smaller nations in regional defense organizations, an actor typology model*, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, 1968 (« working-paper », niet-gepubliceerd).
- GULICK Luther. *Administrative reflexions from world war II*, Alabama, University of Alabama Press, 1948.

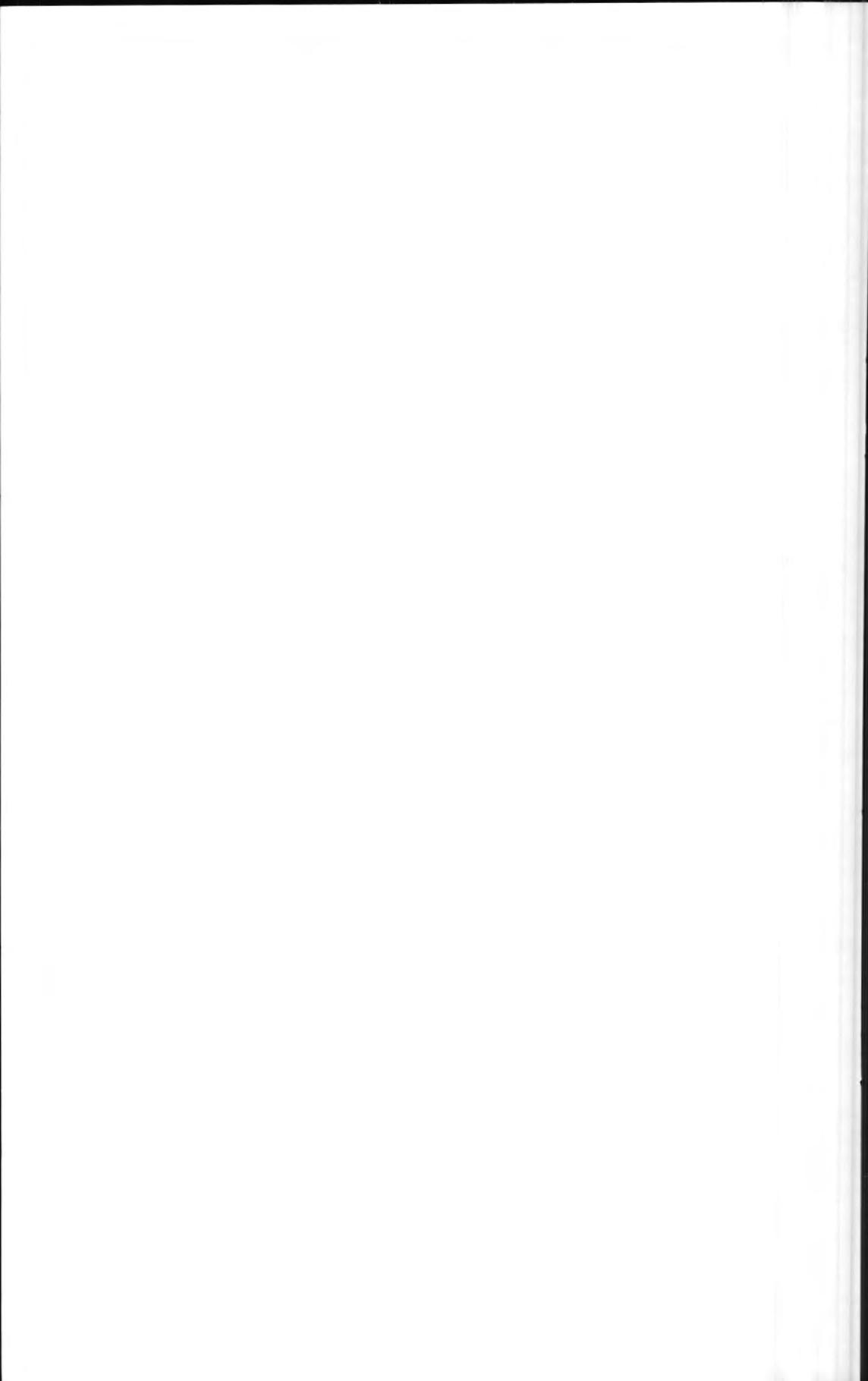
- HAAS B. Ernst and WHITING Allan S. *Dynamics of international relations*, McGraw Hill, New York, 1956.
- HARSANYI J.C. « Measurement of social power, opportunity costs and the theory of two-person bargaining games », in : *Behavioral Science*, 1962, pp. 67-80.
- HARTMANN Frederick H. *Readings in international relations*, New York, McGraw Hill, 1952.
- HARTMANN Frederick H. *The relations of nations*, New York and London, Macmillan Company and Collier-Macmillan Ltd, 1968.
- HOLSTI K.J. *International politics, a framework for analysis*, New Jersey, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967.
- HOROWITZ Irving Louis. *Three worlds of development. The theory and practice of international stratification*, New York, Oxford University Press, 1966.
- JONES Stephan B. « The power inventory and national strategy », in : *World Politics*, 1954, pp. 421-452 ; zie ook : ROSENAU (1969), pp. 254-267.
- JORDAN David C. *World politics in our time*, Lexington (Mass.), Heath and Company, 1970.
- KAHN Herman en WIENER Anthony J. *Het jaar 2000, scenario voor de toekomst*, Deventer, Kluwer, 1969 (vertaling van « The year 2000 », New York, 1967).
- KAPLAN Morton. *New approaches to international relations*, New York, St. Martin's Press, 1968.
- KEOHANE Robert O. « Lilliputian's dilemmas : small states in international politics », in : *International Organization*, 1969, pp. 291-310.
- KINDLEBERGER Charles P. *Power and money, the economics of international politics and the politics of international economics*, London, McMillan, 1970.
- KNORR Klaus Eugen. *Military power and potential*, Lexington (Mass.), Heath and Company, 1970.
- KNORR Klaus Eugen. « Motivation for war », in : ROSENAU (1961), pp. 295-299.
- KNORR Klaus Eugen. « Notes on the analysis of national capabilities », in : ROSENAU, DAVIS and EAST (1972), pp. 175-186.
- KNORR Klaus Eugen. *The War potential of nations*, Princeton University Press, 1956.
- LASWELL Harold D. and KAPLAN Morton. *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950.
- LAUX Jeanne Kirk. « Small states and inter-European relations : an analysis of the group of nine », in : *Journal of Peace Research*, 1972, pp. 147-160.
- LEGG Keith R. and MORRISON James F. *Politics and the international system*, New York, Harper and Row, 1971.
- LERCHE Charles O. and SAID Abdul A. *Concepts of international relations*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1963.
- MCCLELLAND Charles A. *Theory and the international system*, Londen, McMillan, 1966.
- MARCH James G. « An introduction to the theory and measurement of influence », in : *American Political Science Review*, 1955, pp. 431-451.
- MARCH James G. « Measurement concepts in the theory of influence », in : *Journal of Politics*, 1957, pp. 202-226.
- MARCH James E. « The power of power », in : EASTON (1966), pp. 39-70.
- MARTIN Roderick. « The concept of power, a critical defense », in : *British Journal of Sociology*, 1971, pp. 240-256.

- MERLE Marcel. *La vie internationale*, Paris, Coll. « U », A. Collin, 1970 (ook editie 1963).
- MORGENTHAU Hans J. *Dilemmas of politics*, Chicago, University Press, 1958.
- MORGENTHAU Hans J. *Politics among nations*, New York, A. Knopf, 1950 (ook editie 1968).
- MORGENTHAU Hans J. *Politics in the twentieth century*, Chicago, University Press, 1962 (3 dln.).
- MORGENTHAU Hans J. *Principles and problems of international politics*, New York, A. Knopf, 1950.
- MULDER Mauk. « De grijpbare macht », in : *Acta Politica*, 1973, pp. 133-152.
- MULDER Mauk. *Het spel om de macht. Over verkleining en vergroting van machtsongelijkheid*. Meppel, Boom, 1972.
- NAGEL H.J. « Some questions about the concept of power », in : *Behavioral Science*, 1968, pp. 129-137.
- NEWCOMBE Hanna. « Weighted voting formulas for the UN », in : *Bulletin of Peace Proposals*, 1971, pp. 92-94.
- NEWCOMBE Hanna, WERT James and NEWCOMBE Alan G. « Comparison of weighted voting formulas for the UN », in : *World Politics*, 1971, pp. 452-492.
- OLSON Manoor Jr. and ZECKHAUSER Richard. « An economic theory of Alliances » in : *Review of Economics and Statistics*, 1966, pp. 266-279.
- OLSON William C. and SONDERMANN, Fred A. *The theory and practice of international relations*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1966.
- ORGANSKI A.F.K. « Power transition », in : *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, vol. 12, pp. 415-418.
- ORGANSKI A.F.K. « Power transition », in : ROSENAU (1961), pp. 367-375.
- ORGANSKI A.F.K. *World politics*, New York, A. Knopf, 1968 bis.
- ORGANSKI A.F.K. and ORGANSKI Catherine. *Population and world power*, New York, A. Knopf, 1961.
- PADEFORD Norman J. and LINCOLN George A. *International politics*, New York, McMillan, 1957.
- PALMER Norman and PERKINS Howard C. *International relations, the world community in transition*, London, Stevens and Sons, 1957.
- PASSIGLI Stefano. « On power, its intensity and distribution », in : *European Journal of Political Research*, 1973, pp. 163-177.
- PATERSON William A. « Small states in international politics », in : *Cooperation and Conflict*, 1969, pp. 119-123.
- PETERSON Ib Daamgaard. « An ecological model for the analysis of power », in : *Cooperation and Conflict*, 1968, pp. 131-147.
- RAPAPORT J., MUTEBA E. and THERATTIL J.J. *Small states and territories. Status and problems*, UNITAR, New York, Arno Press, 1971.
- RIKER William. « Some ambiguities in the notion of power », in : *American Political Science Review*, 1964, pp. 341-349.
- RIKER William. « A test of the adequacy of the power index », in : *Behavioral Science*, 1959, pp. 276-290.
- ROBERTS Geoffrey K. *A dictionary of political analysis*, London, Longman, 1971.
- ROSEN Steven. « War power and the willingness to suffer », in : RUSSETT (1972), pp. 167-183.
- ROSENAU James N. *Domestic sources of foreign policy*, New York, Free Press, 1967.

- ROSENAU James N. *International politics and foreign policy; a reader in research and theory*, New York, Free Press, 1961.
- ROSENAU James N. *International politics and foreign policy; a reader in research and theory*, New York, Free Press, 1969.
- ROSENAU James N., DAVIS Vincent and EAST Maurice A. *The analysis of international politics*, New York — London, Free Press-Collier-McMillan, 1972.
- ROTHSTEIN Robert. *Alliances and small powers*, New York, Columbia University Press, 1968.
- RUSSETT Bruce M. *Peace, war and numbers*, Beverly Hills (California), Sage Publications, 1972.
- SCHMITTER Philippe C. « Further notes on operationalising some variables related to regional integration », in: *International Organisation*, 1969, pp. 327-336.
- SCHWARZENBERGER Georg. *Power politics, an introduction to the study of international relations and post war planning*, London, Jonathan Cape, 1941.
- SCHWARZENBERGER Georg. *Power politics, a study of international society*, London, Stevens and Sons, 1951.
- SCHWARTZMAN Simon and ARAUJO Manuel Mora Y. « Images of international stratification in Latin America », in: *Journal of Peace Research*, 1966, pp. 225-243.
- SHIMBORI Michiya, e.a. « An attempt to construct a national prestige index », in: *Indian Journal of Social Research*, 1961, pp. 25-36.
- SHIMBORI Michiya, IKEDA Hideo, ISHEDA Tsuyoski and KONDO Motô. « Measuring a nations prestige », in: *American Journal of Sociology*, 1963, pp. 63-68.
- SHINN Allen M. jr. « An application of psychological scaling techniques to the measurement of national power », in: *Journal of Politics*, 1969, pp. 932-951.
- SIMON Herbert A. « Notes on the observation and measurement of political power », in: *Journal of Politics*, 1953, pp. 500-516.
- SINGER J. David. « The correlates of war project », in: *World Politics*, 1972, pp. 243-270.
- SINGER J. David. « Inter-nation influence: a formal model », in: *American Political Science Review*, 1963, pp. 420-430; ook in: ROSENAU (1969), pp. 380-391.
- SINGER J. David. *Quantitative international politics, insights and evidence*, New York, Free Press, 1968.
- SINGER J. David, BREMER Stuart and STUCKEY John. « Capability distribution uncertainty and major power war 1816-1965 », in: RUSSET (1972), pp. 19-48.
- SINGER J. David and SMALL Melvin. « The composition and status ordering of international system 1816-1940 », in: *World Politics*, 1966, pp. 236-282.
- SMALL Melvin and SINGER J. David. « Formal alliances 1816-1965, an extension of the basic data », in: *Journal of Peace Research*, 1969, pp. 257-281.
- SPIEGEL Steven L. *Dominance and diversity. The international hierarchy*, Boston, Little, Brown and Company, 1972.
- SPROUT Harold and SPROUT Margaret. *Foundations of international politics*, Princeton, D. Van Nostrand, 1962.
- SPROUT Harold and SPROUT Margaret. *Foundations of national power*, Princeton, D. Van Nostrand, 1951.
- SPYKMAN Nicholas J. *America's strategy in world politics*, New York, Harcourt and Brace, 1942.

- STEINMETZ S. Rudolf. *Soziologie des Krieges*, Leipzig, J.A. Barth, 1929.
- STOESSINGER John. *The might of nations*, New York, Random House, 1961.
- STRAUSZ-HUPE Robert. « Population as an element of national power », in : *SPROUT and SPROUT* (1951), pp. 111-116.
- STRAUSZ-HUPE Robert and POSSONY Stefan T. *International relations in the age of the conflict between democracy and dictatorship*, New York, McGraw Hill, 1950.
- TANTER Raymond and ULLMAN Richard H. *Theory and policy in international relations*, Princeton, Princeton University Press (New Jersey), 1972.
- TAYLOR Charles Louis. « Statistical typology of micro-states and territories. Toward a definition of a micro-state », in : RAPAPORT, MUTEBA and THE-RATTIL (1971), pp. 183-202.
- TAYLOR Charles Louis and HUDSON Michael C. *World handbook of political and social indicators, II*, New Haven, Yale University Press, 1972.
- TEDESCHI James T., BONOMA Thomas V. and BROWN Robert C. « A paradigm for the study of coercive power », in : *Journal of Conflict Resolution*, 1971, pp. 197-223.
- TEGENBOS Guy. *Proeve tot vaststelling van de machtsbiërarchie der staten*, Leuven, 1972.
- VAN DOORN J.A.A. « Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht », in : *Sociologisch jaarboek*, 1957, blz. 73-135.
- VÄYRYNEN Raimo. « On the definition and measurement of small power status », in : *Cooperation and Conflict*, 1971, pp. 91-102.
- VÄYRYNEN Raimo. « Stratification in the system of international organizations », in : *Journal of Peace Research*, 1970, pp. 291-309.
- VELLUT Jean-Luc. « Smaller states and the problem of war and peace », in : *Journal of Peace Research*, 1967, pp. 252-269.
- VITAL David. « On approaches to the study of international relations », in : *World Politics*, 1967, pp. 551-562.
- VITAL David. *The inequality of states*, Oxford, Clarendon Press, 1967.
- VITAL David. *The survival of small states*, London, Oxford University Press, 1971.
- WALLACE Michael D. « Power, status and international war », in : *Journal of Peace Research*, 1971, pp. 23-35.
- WALLACE Michael and SINGER J. David. « Intergovernmental organization in the global system 1816-1964 ; a quantitative description », in : *International Organization*, 1970, pp. 239-287.
- WEEDE Erich. « Conflict behavior of nation states », in : *Journal of Peace Research*, 1970, pp. 229-235.
- WOLFERS Arnold. « The actors in the international system », in : FOX (1959), pp. 83-106.
- WRIGHT Quincy. *The study of international relations*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1955.
- WRIGHT Quincy. *A study of war*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.
- ZINNES Dina A., NORTH Robert C. and KOCH Howard E. jr. « Capability, threat and the outbreak of war », in : ROSENAU (1961), pp. 469-482.





Defining < Ideology > - A Reformulation⁽¹⁾

by D.A. STRICKLAND,

Northwestern University
Evanston, Illinois.

★

I. Origins and introduction.

Oftimes it is better to start all over again. That is what I propose to do in this essay into the meaning(s) of « ideology ». Without intending any disrespect to the nineteenth and twentieth century discussions of the concept (of which, more later), it might be a good idea to start with the original meanings of the constituent parts of the word. This procedure recommends itself not only because the ancients had cultivated a now-neglected wisdom from which the concept derives, but also because in the evolution of human consciousness the primary ingredients of concepts were the most direct, immediate, axial, tangible phenomena encountered by our species.

Both ingredients of the word at hand — *idéa* and *lógos* — come out of Greek. Happily, this Indo-Aryan language is that of the inventors of philosophy; and, though we know little enough about their mentality, we do know some of their thinking during the transition from mythology to philosophy (BC 600-400), enough to support interesting speculations.

The word « idea » comes from the Greek preposition *éido*, meaning « into, within, inside », and thence the noun *idéa*, meaning « shape » and also « species, kind, form », the « within-ness » or structure of a thing. In light of the well-known pitfalls and confusions in later philosophy, it is best to understand *idéa* as referring to the « shape », structure, or « look » of a thing.

(1) I am greatly indebted to our colleague Professor Leo Moulin, Bruxelles, for his elaborate, sage advice on the use of « ideology » in the French tradition. The references to French sources herein have all originated with him.

Lógos has an even more complex set of referents ; yet its earliest meaning was « computation ». A look at the unabridged Scott and Liddell dictionary will reveal how with time the idea of *lógos* deteriorated or broadened into : « accounting, measure, esteem, value, relation, proportion, explanation, statement, rule, formula, saying... ». For our purposes, it is best to take the term to mean « a statement » — where « statement » is used as it would be in the sentential calculi of modern logic. Thus, a « statement » is a minimal number of words about which it might be said that the utterance is true, false, or meaningless, either analytically, by definition, or by reference to some evidence outside the rules of language alone. A « syllogism » (*synlógos*) is nothing more than the addition or juxtaposition of apparently connected statements ; and a « logic » in the modern sense is a set of universal, formal statements that can be made about statements, calculations, or formuli.

This rendering of the *idéa* and *lógos* goes beyond the superficial examination of dictionary meanings. They lead into a muddle of meanings — « mind », « concept », « form », « reason » — which no one really understands too well. It is by looking historically for the core meanings of the terms, and more or less ignoring the later attenuations and vaguenesses, that I arrive at the statement : « Ideology » refers to an *account* of the kinds or species of things in the cosmos. Left at that, ideology would be no different from metaphysics ; and that was exactly the case for the ancients, who were convinced that out of a primal unity the world had differentiated itself into a recurrent flux (*phýsis*, flux, Nature) of species and specimens, each with its own limitations and « nature », mankind and the gods being no exceptions.

The first use of « ideology » in modern times, by Destutt de Tracy in 1796, came in reaction to the term « psychology » which, according to that *philosophe*, was tainted by the preconception that man has a soul (*psyche*) (2). The « science » of ideology was thus intended to be an exact science of *consciousness*, in the sense later taken up by Hegel ; and the *Dictionnaire politique* of 1842 still spoke somberly of the concept as « la première dans l'ordre des sciences exactes ». Long before Marx, it was Napoleon who, perhaps intimidated by the authority of the *philosophes*, after first encouraging them later ridiculed the « *idéologues* » for their ability to contemplate ideas without getting *engagée*. This particular debate continued in French letters for

(2) Material in this paragraph was generously provided me by Professor Leo Moulin.

several decades after Napoleon's involuntary retirement, witness Block's *Dictionnaire de la politique* (1864).

Knowing of Marx's sojourns in France and the familiarity he had with the French sources, we must assume that that patrimony of ideas affected him as deeply as did Kant's « Nature as Artist » and Hegel's « cunning of Reason ». Indeed, given the impact of Rousseau for example on Marx's father (3), it is fair to suppose that the radical egalitarianism and sensibility of Jean-Jacques' citizen had something to do with Karl Marx's conception of the « proletariat » and of « ideology ».

The peculiarity of the Marxian definition of « ideology » is perhaps lost on American readers, for whom an « interest-bound » view of life and consciousness appears so obvious that its alternatives are scarcely imaginable. Hence the suggestions in *German Ideology* and *Contribution to the Critique of Political Economy*, that philosophy and other stages of consciousness arise out of social reality and specifically in relations to the means of production, may seem to some contemporary readers a feckless tautology: because such determination would wholly account for all forms of consciousness and would therefore rule out the possibility of « false » consciousness. Yet to put the best face on Marx's position, it is not merely that some belief-systems are « partial » by virtue of a lack of comprehensibility for him, but rather that all classes or standings in society *except* the proletariat are blinded or misled by their need, in defending their *status quo* privileges and properties, to think of the *status quo* as somehow holy. The proletariat, consisting of those without property, are free to see things as they really are, *except for the fact* that they too are alienated from thinking straight by the anxiety-producing sanctions directed at them on the part of vested interests.

By this interpretation, the possibility of a *non-ideological* viewpoint exists for those who, by some fluke, escape *both* the anxieties of protecting investments and privileges in thought and deed, *and* who overcome the pandemic fear of thinking holistically about concrete human existence. The best candidates for this accident were, according to Marx, the proletariat and alienated intellectuals.

Evaluation of this sort of definition of « ideology » appears to be less a matter of logical analysis than of complex empirical testing; and hence, except for two additional observations, I leave the Marxian definition(s) to the sociologists or to those who know how to measure

(3) David McLELLAN, *The Young Hegelians and Karl Marx*, 1969.

the relative authenticity and fraudulence of consciousness *per se*. The addenda are :

1. « Ideology », and not only in Marxian formulations, is often defined to mean a *shared* set of ideas. Empirically speaking, what is in fact shared may be nothing more than the *illusion* of being in agreement, inasmuch as the very *generality* of political ideas or slogans can like rotting meat attract a great variety of interested parties (4). Nonetheless it is this tendency to distinguish « personal » beliefs from ideologies that permits the latter to be characterized as a shared nebulousness (« une nébuleuse collective ») or as public vaguenesses (« la pauvreté intellectuelle massifiée ») (5). The logico-empirical problem that arises here is whether ideologies as scholars conceive of them are actually believed in by any one or more persons, and if so, how we know so.

2. The other remaining difficulty, also raised by professor Moulin, is whether the « a-historical » quality of a belief-system is an adequate marker of its « ideological » nature. The paradox is this : false-conscious viewpoints parade as statements about the true and/or basic and/or invariant nature of mankind (ere being veils for historically transient class interests); yet positions purporting to comprehend the general trend of social change also claim to be exempt from the charge of onesidedness, even where (as with Hegel or Marx) they aver the probability that they cannot clearly see the future and claim « only » (!) to understand the (invariant) rules by which people chronically misunderstand the historical limitedness of their own philosophies. Maybe this difficulty would go away if one could prove definitively Spinoza's belief that « history » is the illusion that the future still contains significant news. On top of that, one should have to demonstrate the superiority of one's own account of the human condition ; for there is nothing to say that even the most disinterested and property-less of sagamen cannot get fragments of the story wrong.

II. Extension.

What may at first appear to be a gratuitous intellectual exercise, the search for a proper formal definition of something already intuitively understandable, is on the contrary a very practical task, because

(4) See, for example, D. STRICKLAND, *Scientists in Politics*, 1968.

(5) L. MOULIN, personal communication.

we cannot cope adequately with what we feel we understand until it is brought to a higher level of consciousness and precision. Hence, this seemingly unfair and nit-picking approach to other people's definitions of « ideology » should not imply that those definitions are senseless; just the opposite: it is because of their intuitive weight that one wants to pursue farther *exactly* the sense(s) in which they are *true* (6).

The conceptualization of the world from the standpoint of man entails necessarily the category « action » — man being, on the most basic and uninteresting level, a free-ranging terrestrial mammal subject to recurrent hunger, enthusiasm, tension, fatigue, boredom, heat and cold, accident, and disease, and, eventually, death. On these grounds alone we are justified in asking, in slight contrast to the ancients, and following Sartori, what it is that political ideologies do *not* include. In asking such a question we may recall with admiration the statement of Aristotle that politics ultimately includes all topics and touches all knowledge, inasmuch as anything *might* somehow or some day interfere with the well-ordering of human social life.

Most of the time, however, ideology in the modern sense (that is, « political ideology ») does *not* refer to: 1° description of no evident relevance to human conduct (e.g., astronomy); 2° fate, or things about which so far as one knows nothing at all can be done that would affect them (e.g., the past as such); 3° the major processes of Nature, such as the winds and the seasons, which are studied by natural science and are not usually (or were not formerly) targets of public policy; 4° beliefs about the prehistoric origins of man and the fate of persons after death.

The objection might arise here that serious philosophers have always derived their political *Weltanschauungen* from their metaphysics. This is a weighty objection, to which I shall return. The argument of Socrates with the sophists as reflected, for example, in *Theaetetus*, reduces to the question whether humanism can mean anything without a precise (and antecedent) notion of what the great system of Nature is like apart from human societies and conventions, and how far human values

(6) The following discussion assumes a familiarity with certain analyses of the cognitive and affective ingredients in most definitions of ideology, as in these essays and the bibliographies thereto: Giovanni SARTORI, *Politics, Ideology, and Belief Systems*, in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 63, p. 398, 1969; Robert PUTNAM, *Studying Elite Political Culture: the Case of Ideology*, in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 65, p. 651, 1971; H.M. DRUCKER, *Marx's Concept of Ideology*, in *Philosophy*, vol. 47, p. 152, 1972; Willard A. MULLINS, *On the Concept of Ideology in Political Science*, in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 66, p. 498, 1972.

derive from Nature and cosmos, if indeed they do. If we may for a moment hold that question in abeyance, some more particular confusions about « ideology » can be cleared up.

Proceeding then as if we were ignorant of the grounding of ideologies in religion and philosophy, it may be allowed that there are narrow logical difficulties with the current ways of defining « ideology ».

1. The term cannot apply merely to « error », for if it did: *a*) it would embrace meanings (e.g. that the earth is flat) which are not intended by modern users of the term; *b*) it would imply an agreed-upon standard for judging error, which is rarely if ever stated; *c*) it would raise vastly fewer problems than it does in fact, inasmuch as all interested parties would concentrate on conclusive proofs and dis-proofs of theirs and others' claims.

2. The term could not refer merely to « inadvertance ». If that were so, clearly *too much* of human behavior would be included. Thus, when Engels (in *Ludwig Feuerbach and the End of Classical German Philosophy*) appears to define « ideology » as « thinking, the true motive of which remains unknown to the thinker », we are forced to wonder how little of human consciousness would be *exempt* from this definition. In one sense at least, the tying of the concept to knowledge/ignorance is unwise because it would entail a variety of impulsive, habituated, customary, or sub-cortical behavior that is not generally meant by the term. Short of poetry, we should not count the dreams of infants or the feeding behavior of insects « ideological ».

3. Owing to an equivocation in the previous paragraph, the possibility remains that the term « ideology » means a viewpoint based on facts *known* but forgotten or downgraded from consciousness. By this view an ideology is characterized not by the quantity of *mis*-information it contains but by omissions, by the forgetting, trivializing, or repressing of otherwise significant factors. It is that which « blinks » itself spontaneously in ways that, by contrast, science may not.

Although this argument is very close to the interpretation of the present essay, the trouble with it is that it is too question-begging a formulation: the question is how to tell an ideology from a non-ideology; and *a*) to suggest that ideologies are not comprehensive would be to dismiss all sciences save philosophy as « ideological »; *b*) even to dismiss the one, true cosmology on grounds that it is inconsistent with other (false) doctrines; or *c*) to ignore an incontrovertible fact,

explicated by Thomas Kuhn (7), that belief-systems succeed one another across time, each founding itself credibly enough on the exaggerations of its predecessors, each in its time warranting the belief that *it at last* has avoided leaving out even one significant factor.

4. « Ideology » does not, finally, refer simply to a want of *clarity*.

a) Where « clarity » means « specificity », it is immediately obvious that no system of ideas can do without generalization and abstraction and, accordingly, no theory can give a « clear » rendition of particular cases in their detailed concreteness.

b) Where « clarity » means « unambiguous » and « resolute », the argument gives rise to antinomies: 1° mathematics, as about the least ambiguous system of ideas, seems intuitively to be the least ideological; yet mathematics is altogether void of empirical content; 2° numerous speculative systems, including paranoid-delusional schemes, can be shown to be well-defined and internally consistent; and 3° some of the most fruitful ideas in the history of science are known to have been articulated at first — like most ideological propositions — as indeterminate hunches or intuitions.

In this way we arrive at the doctrine of error. We arrive there now, because whatever else « ideology » means, it has something to do with distortion and wrong-headedness. To repeat, we are forced to abandon a « neutral » account of the term *à la* the original *idéologues* (8), for the plain reason that modern usage does not admit of the possibility that *all* sensible propositions about ideas are « ideological » statements. Hence, we arrive, to put it mildly, at the position that some beliefs are « mere opinions », others truths. Since Plato, the notion of « opinion » (*doxa*) has referred to something not only false but, as it were, super-false in that it is *apparently true*. For example, the assertion « 2×2 yields 22 » is blatantly false; however, to say that the earth is flat is on the face of it quite plausible, and indeed makes more sense to an unreflective person than the claim that people elsewhere in the world are, whilst lying prone, parallel to a person standing upright hereabouts.

The doctrine of errors has to be able to explain why people misconceive the world, just insofar as they do. That is harder to explain than is the truth or falsity of a particular assertion within understood rules of language or conduct. Of course, if there is no way of arriving at a system of ideas which is demonstrably « truer » than its com-

(7) *Structure of Scientific Revolutions*, 1962.

(8) See especially A. DE STUTT de TRACY, *Éléments d'Idéologie*, 1801-1815.

petitors, there is no reason to treat « ideology » as better than vain rhetoric, and serious people would scarce want to retain the word in their vocabularies any more. For these reasons, there is no avoiding a short excursus into the doctrine of errors.

III. Falsity.

St. Paul in a rare reflective moment declared (speaking perhaps of God) : « For now we see through a glass, darkly ; but then face to face... » (I Cor. 13.12). It is amazing how much of the rhetoric of truth and error relates to *vision* : the blind are made to see ; the murky becomes clear ; the forces of darkness are dispelled ; and doubters come to confront evidences and revelations.

Generally speaking, an opinion, belief, statement, or perception is denominated « false » for one or more of the following reasons.

1. It predicts poorly (e.g., « Eating lettuce is the best remedy for melancholy »).

2. It leaves out significant factors (e.g., « Gandhi was a lawyer »).

3. It confounds entities (e.g., « Jupiter is the planet nearest the sun »).

4. It fails to discriminate part and whole (e.g., « By that point, she was all eyes »).

5. It is indistinct and vague (e.g., « We must wage war to prove our uncompromising love of peace »).

Analogies and metaphors as such are left off this list, since they are susceptible to fairly precise and « accurate » usage.

Note that some of these type-errors are matters of degree, others not, or not always. Thus, to some degree, serious human beings will probably disagree forevermore about what are the most precise statements that can be made on a topic, about the choice of topics, about the « significance » of attributes, and about the fundamental entities as distinct from their parts and their incidents. On the other hand, the cases of simple « correspondence » error — such as wrong predictions, confusions of reference, or assertions that just do not jibe with extrinsic evidence — are characterized by qualitative error. Even with correspondence-error, however, there is a quantitative side : consider that we would normally ascribe *degrees* of falsity in the following sequence : 1° « France is East of the Urals » ; 2° « France is to the

East of Dresden » ; 3° « France is equidistant from England and Belgium » ; 4° « France is a democracy » ; 5° « France is a confederacy » and 6° « France is a slave-state ».

Perhaps this merely means that the most straight-forward of True-False judgements can be marginally invaded by vagueness and by ambiguity. In addition, I should argue, it means that the potential *scope or importance* of all errors lead us to regard them as matters of degree. Otherwise there would not have to be an elaborate inquiry called « ethics ».

The « scope or importance » of an error refers to the number of its ramifications and also to the value of each impact to the person or persons affected. Obviously, for example, a « trivial » miscalculation or oversight by the ruler is of great pith and moment to me if it is going to cost me life or limb. Perhaps this is why « error » in Hegel's formulation includes the notion of estrangement, inauthenticity, not feeling right about it, discomfort. From here it is a small step to claiming either: 1° that the *standard* of truth is untutored feeling, or 2° that the evaluation of truth and error is ultimately and necessarily made by living persons and varies by degrees and contexts.

Where « ideology » is concerned, the degree of error is of course relative to better and worse accounts of the same phenomena. Far from wanting to call ideologies simply false distorted, and sciences true, I should like to call any statement about the relation of ideas « ideological » *solely to the extent that it exists and is believed in, in preference to a better one*. By a « better » statement we shall want to understand both: *a)* one more complete in explaining all known and relevant observations; *b)* one that is more satisfying. I shall leave « satisfying » aside, as a primitive term, for all the well-known philosophical reasons; yet it does need to be said that errors, including the most grotesque of logical inconsistencies and omissions, are perpetrated endlessly to satisfy the moral compulsions and fears of persons confronted with better statements.

The idea that propositions in the natural sciences may be said to be relatively ideological will not rest comfortably on the stomach of the intellect, unless it is remembered that present-day scientists denounce one another sometimes as « wrong-headed » and earlier generations of scientists as « superstitious » to boot. Aristotle's allegation, that rotting meat generates flies spontaneously, is scarcely less superstitious (from our present standpoint) than a belief in the efficacy of magic potions concocted from newts' eyes, earwigs, and the like. Again, it is a matter of degree.

By and large, *political* beliefs count for more in that they affect more of us. You may believe in the flatness of the world without frightening the neighbors too much; but if you fervently believe in genocide, socialism, peace, anarchism, etc., perhaps you had better not advertise it. The reason for the difference is that politics (by definition) is the realm of pure social choice, meaning the topic whose sole content is « what to do » about the human context; and therefore, because politics is one way and another inescapable, « ideology » in the ordinary sense is the anticipation of action free and clear of the *intrinsic limits* existing by nature for other topics (think of Anatomy). It follows that small errors of political judgment will be perceived as great ones, much as the tongue will magnify a hole in the tooth.

The constraints of language may be what have led us to speak about « error » in too clear-cut a fashion. That is, to attain intellectual clarity, it is usually necessary to isolate and exaggerate traits and attributes; and instead of saying « truer » we say « true ». No doubt the concept of « true » or « false » can be arrived at only through this merciless process of abstracting and simplifying. Yet the concept is not encountered in everyday experience itself; and to speak realistically about « ideology » we shall have to concede that ideologies exhibit a *degree* of error that is different from, say, mythologies, dreams, deliberate lies, or, at the other extreme, scientific laws.

To paraphrase an old joke, we might assert that my beliefs about the human condition are true, yours are ideological, and his are pure phantasy. In the myth of the cave (*Republic*, 514-520) Plato makes it clear that the phantasms to which primitive humanity respond are merely their environment *partially* understood; they have, so to say, adapted very nicely to an environmental niche; and, as with any niche-specific adaptation, it is painful if not ruinous for them to venture into places where they are disoriented and inexpert. The philosopher as « midwife » assists in this painful and necessary voyage; to deny that it *is* necessary would be to claim that human beings are better off at the level of consciousness of the other mammals, and it is too late for that argument if only because higher levels of awareness are known to be quite essential to our material comfort and survivability.

Plato's reliance on « light » as the concept through which to illustrate the movement from opinion (*doxa*) to truth (*nous*) I should interpret to mean « comprehensibility » in the most basic sense, *viz.* taking hold of all the details and their relations with one another. Light is surely necessary for discriminating one thing and another; but we ought not be distracted by the metaphor, for the procedures

of analysis and synthesis might have been expressed in relation to some other sense. The *generic* distinction is part/whole. Hence, we might entertain the notion that ideologies are « partial » or, as used to be said, « biased ». Naturally each of us, generalizing on his particular environment and the peculiar sequence of his own experiences, arrives at a « partial » view of the world. To assert, however, that each of these viewpoints is simply true, is to deny the possibility of error, and thus the possibility of truth, and thus of knowledge.

Spinoza offered a resolution of this paradox which is more satisfying to me personally than the alternatives of which I am aware. By an apparent tautology he defined error as a deficiency of truth (9). The tautology disappears, though, if we leave off viewing « error/truth » as opposites and view them instead as compliments on a continuous scale: like « health/illness », truth and error could be thought of as reciprocals that vary by degrees, just as one is never « absolutely » healthy or « completely » ill (cf dead). Spinoza's concern with consistency and completeness is useful here, inasmuch as we might essay a definition of « ideology » founded on the *relative* want of comprehensibility, accuracy, and predictability of the belief-system.

The picture is still obscure where one emphasizes *political* ideologies; empirically they tend to be rationalizations of concrete social-economic loci, and it is not easy to see how in the struggle for scarce resources one is to choose among and between these contradictory justifications. On the other hand, if there be no way to reconcile or subsume all political ideologies, there cannot be any knowledge about politics, only conflicting opinions each deadly confident of its own validity. No serious person would accept the premise that there can be no political knowledge, not without first convincing himself about the reasons for believing that there can be *other* sorts of knowledge and not *this* sort.

With this puzzle in mind, let us turn to a discussion of some of the XIXth and XXth century definitions of the concept.

IV. Logistics.

Sartori's excellent analysis of the cognitive and shall we say « distributional » properties of ideologies (10), as well as the work of

(9) B. SPINOZA, *Ethica*, prop. XXXV; see also the exquisite statement by Stuart HAMPSHIRE, *Spinoza*, 1951.

(10) Giovanni SARTORI, *op. cit.*; see also the outstanding contribution of Robert PUTMAN, *op. cit.*

others on the empirical contents (11), historical usages (12), and psychology (13) of « ideology » — relieve us of the duty to trace out those dimensions. Consequently, what follows is a selective comment on a variety of definitions and protodefinitions since Marx.

With Hegel, Cieszkowski, Feuerbach and Marx, the intellectualism of the French *idéologues* came progressively to be scorned and particularized. The problem (notorious since Mannheim's formulation) undoubtedly remains, that the more X excoriates Y's ideas as partial, incomplete, self-deceptive, etc., the more X is claiming to know better; and either this degenerates in the direction of an infinite regress, or else there exists a standpoint, an intellectual statement, which truly is impartial, complete, self-conscious and so on. Anyway, by showing the absorption of people in their own historical times and values (*Geist*), Hegel repudiated the perhaps naive and arrogant timelessness of Voltaire and the *philosophes*, and in so doing strove for intellectual viewpoints which, if they could not foretell the convolutions of human experience in the future, could at least identify the critical corrective, i.e., could expose the manner and fashion in which thinkers, including oneself, chronically overgeneralize their own conclusions. The Hegelians, Marx among them, then tied this idea to the future as such, to religion and mythology, and to economic class interests (14). Deception and self-deception were seen as products of primitive fears and privatizing interests. Hence the recurrence of the term « unmasking » — both of falsehood disguised as fact, and of selfish interests concealed as the public interest. Yet Marx himself, it is well to remember, put his faith in education:

« The materialist doctrine that men are products of circumstances and upbringing... forgets that it is men who change circumstances and that the educator himself needs to be educated » (15).

At all events, the rhetoric of vigorous « unmasking » — the emphasis being on the exposure of ignorance, concealment, and wrong-headedness, rather than on proof of a more enlightened viewpoint — continued

(11) Philip E. CONVERSE, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, in Apter ed., *Ideology and Discontent*, 1964, p. 207; Robert LANE, *Political Ideology*, 1962; and David MINAR, *Ideology and Political Behavior*, in *Midwest J. Pol. Sci.*, vol. 5, p. 137, 1961.

(12) See, e.g., Arne NAESS, *Democracy, Ideology and Objectivity*, 1956.

(13) E.g., Gabriel ALMOND, *The Appeals of Communism*, 1954; Edward SHILS, *The Torments of Secrecy*, 1956; Leon FESTINGER, et al., *When Prophecy Fails*, Milton ROKEACH, *The Open and Closed Mind*, 1960.

(14) See D. A. STRICKLAND and Kyriakos KONTOPOULOS, « Ideology and Praxis, Fichte to Marx », unpublished ms.

(15) Karl MARX, *Theses on Feuerbach*, 1845.

with Engels and others through the closing years of the century. Lichtheim's work (16) records the history of these convolutions, culminating in Sorel's various enthusiasms and the tendentious, confusing position of Karl Mannheim (17) years later.

Since Weber and the sociologists-of-knowledge did not, in my view, advance the analysis of false-consciousness — indeed, like Marx, by stressing interaction-effects Weber arrived at a fancy tautology: values are an unspecifiable « joint product » of all the major social factors — now I shall turn to the efforts of contemporary thinkers to locate « ideology » with more particularity.

The risks of getting stranded on the reefs of truism really ought to be taken seriously where general, relational concepts about human behavior are concerned. To allege that two or more of the major dimensions of human existence are related, but not to tell how, is a bit of a tease. In tying many of his formulations to « relation to the means of production », Marx partly (though not altogether successfully, I think) avoided this objection. Later social-relational definitions of « ideology » — such as, that it is « the moulding of beliefs by social situations » (18) — leave us wondering: *a*) what that class of human experience does *not* include; *b*) whether the opposite, that ideology is the moulding of beliefs by *individual* experiences, or other possible opposites, is not a better or an equally good criterion.

Another line of thought has tried to locate « ideology » in amongst « ideas » (cf acts). The distinction then has to be made between « pure » ideas and ideas that are acted upon, so that « Ideologies are action-related systems of ideas » (19) or « ... the conversion of ideas into social levers... » (20). That may put you in mind of electrical engineering, ethnobotany, primitive totemism, or other action-related ideas. That the distinction will not bear examination is well-known ever since Dewey. Again, this sort of definition is remarkable for the fact that it *excludes* practically nothing in human experience — that is,

(16) George LICHTHEIM, *The Concept of Ideology*, in *History and Theory*, vol. 4, 1965; see also his *Marxism*, 1961, and *George Lukacs*, 1970.

(17) In *Ideology and Utopia* (Wirth-Shils trans). Mannheim describes the concept « ideology » at various points in his narrative as unreal, illusory, self-deluding, ineffectual, misleading, and untimely or in advance of the times. This is not an exhaustive list because he does not give a single, formal definition. Needless to say, each of these predicates is, logically and philosophically speaking, exceedingly slippery; nor is it clear to common sense how they fit together (intuitively or otherwise) in a way applicable to the things of life. See also DRUCKER, *op. cit.*

(18) Ben HALPERN, *Myth and Ideology in Modern Usage*, in *History and Theory*, vol. 1, p. 129, 1961.

(19) Carl J. FRIEDRICH, *Man and His Government*, 1963, p. 89.

(20) Daniel BELL, *The End of Ideology*, 1962, p. 400.

unless we are willing to assume that ideas are strangely divorced from the living brain, and all the more strangely converted into behavior by that very same organ.

Still another emphasis is in recent years to associate « ideology » with highly emotive beliefs and with beliefs not available to empirical testing (21). [This view is relevant to the sociological approaches to ideology as: *a*) internalized beliefs about appropriate social roles (22) and as *b*) relatively vehement reactions to status-loss or status inconsistencies (23).] Without mentioning religion as their prototype, such thinkers imply that more secular, « pragmatic », metaphysically neutral approaches to the world are *non-ideological* (24). Passing over the argument that any set (ex. def.) of ideas *has to be* in some sense « closed », it must be observed that the most down-to-earth, pragmatic approach is programmatic and is, therefore, in one of the ordinary-language senses of « ideology » about as ideological and exclusive as alternative styles.

The factor of emotional detachment is merely anomalous out of context. It too might be viewed as incidental to a stoical program, albeit mathematicians, astronomers, philosophers and psychiatrists can be found who are passionately attached to their own rationalism. If, however, we should want to set forth an arbitrary definition, I think it would be a small step forward to say « Henceforth, « ideology » shall refer to any set of ideas that is non-empirical and emotive *relative* to other sets of ideas », period.

Another kind of definition is predicated on « power ». [« All political ideologies, therefore, are essentially related to political power » (25).] The difficulty comes, as always in our profession in understanding what « power » refers to, and how « political power » is different, if at all, from other sorts of power.

Finally, in looking over some of the more diffuse and global definitions it is noteworthy that occasionally authors evade the problem by emphasizing the *political* (their italics) side of « ideology » — a tactic which shifts attention to the even more discouraging task of defining « politics » adequately — or by holding forth on the func-

(21) Daniel BELL, *op. cit.*; SARTORI, *op. cit.*

(22) See, for instance, R. BROOKS, *Self and Political Role*, in *Sociol. Q.*, vol. 10, p. 22, 1969, and bibliography thereto.

(23) See Joseph GUSFIELD, *Symbolic Crusade*, 1963, and G. BUSH, *Status-inconsistency and Right-ing Extremism*, in *Amer. Soc. Rev.*, vol. 32, p. 86, 1967.

(24) Of course, it is the unique property of metaphysics that there can be no metaphysically neutral statement. Recall Kant's *Critique of Pure Reason*.

(25) K. LOEWENSTEIN, *Political Systems, Ideologies, and Institutions*, in *Western Pol. Q.*, vol. 6, p. 689, 1953.

tions (26) and attributes of the thing. In the latter case — since the « functions » of a high-order abstraction like « ideology » must be very remote, « subtle bodies » — anticipating where they may or may not have consequences is enough to stagger the mind permanently.

A weightier objection is that in the absence of a sufficient idea of « ideology » itself, any speculation about what ideologies *do* for people and social systems is at best a covert speculation about the causes of or consequences of belief-systems in general. And, if *all* belief systems are ideologies, we are back at objections dealt with near the beginning of this essay.

Sartori has proposed (*op. cit.*) an ingenious solution to some of these puzzles. It is that « ideology » be taken to refer to *beliefs* about *authority* — where a « belief » is specified as an idea that extends beyond one's information and experience, and « authority » is operationalized to mean the rules governing the choice of beliefs. Hence, « ideology » would relate to meta-beliefs, in particular to the belief-control system.

If find this definition most intriguing, but must confess that it threatens to disappear into « epistemology » in general, if only because the activity of rejecting believed-to-be-false or untenable beliefs has never been coterminous with what is normally meant by « politics ». Still and *all*, the possibility remains that philosophy *is* politics, or vice versa.

V. Intensity.

Control is necessarily a quantitative affair. Even in the limiting cases — where *none* of something is included, or *any* of it is included — a judgment must be made that indeed a unit, or an instance, of that thing has appeared and occasions decision.

Mostly, human decisions have to do with maintaining something or other within certain levels or « tolerances ». And it is not too much to say that ideologies, in the sense that they are programs for maximizing values are, when all is said and done, just gauges.

The concept « value » retains the ambiguity of : 1° a univocal dimension, and 2° variances in (1°). Hence, on the assumption that ideologies may be statements about value-tolerances, I advert to the dark question of what a « value » is.

(26) For example, HALPERN, *op. cit.*, p. 136, declares that the function of ideology is to « segregate and consolidate competing groups around rival ideas ».

Attending to the origin of the word in OF *valoir*, we see that it conveys the common-sense notion « to count » or « to weigh », in the sense that A if it « counts for » more than B takes priority over B. We still say that so-and-so is a person « of no account » or a person « of great weight ». It is obvious that no such utterance can be made without an intuitive-or-better idea of the criteria of value ; and a basic understanding of the operation « measuring-something-against-some-criterion » provides enough for extrapolating, applying other criteria to that criterion, or using the original « something » in turn as the criterion for a separate measurement.

It follows that the above-mentioned definitions of « ideology » which center on the distinctively emotional or passionate quality of an « ideological » belief-system are themselves vacuous ; for the intensity of values cannot be measured without measures ; and by this account it is the ideology itself which is the reference system in reference to which any relevant measure could be made. Or, it may be said that any ideology may be classified *from the standpoint of any other* as uncommonly emotional or bland (albeit, without translating the values of the one into those of the other, such a statement were meaningless). Or, an ideology may be said to be more or less « emotionladen » as measured by the physiological arousal of its proponents — though again, such an utterance is quite meaningless and question-begging of what beliefs warrant passionate conviction, and which do not.

In view of Putnam's excellent analysis (*op. cit.*) of the intensity problem, it cannot any longer be maintained that the « obsessional » desire to reduce some factors to others, or to subordinate some values to others, or to down-grade the past in deference to a « programmatic » future, is *ipso facto* more or less ideological than the currently fashionable pragmatic or detached attitudes. By this reasoning, a definition of « ideology » as « a pattern of beliefs characterized by a variable degree of commitment regardless of the type of content » (27) dissipates under analysis, the reason being that « commitment », « content », and « degree of commitment » fit together into that logical circularity that makes up an actual ideology.

Taken from another direction and depending on the reference-system out of which our commentator speaks, it might make sense to say that a luke-warm Christian is no Christian at all, just as it might make sense to say that « Christianity » is defined by the articles of the faith and not by the fervidness with which they are believed or espoused.

(27) R. SCHULZE, *Some Social-psychological and Political Functions of Ideology*, in *Sociol. Q.*, vol. 10, p. 72, 1969.

VI. Conclusion.

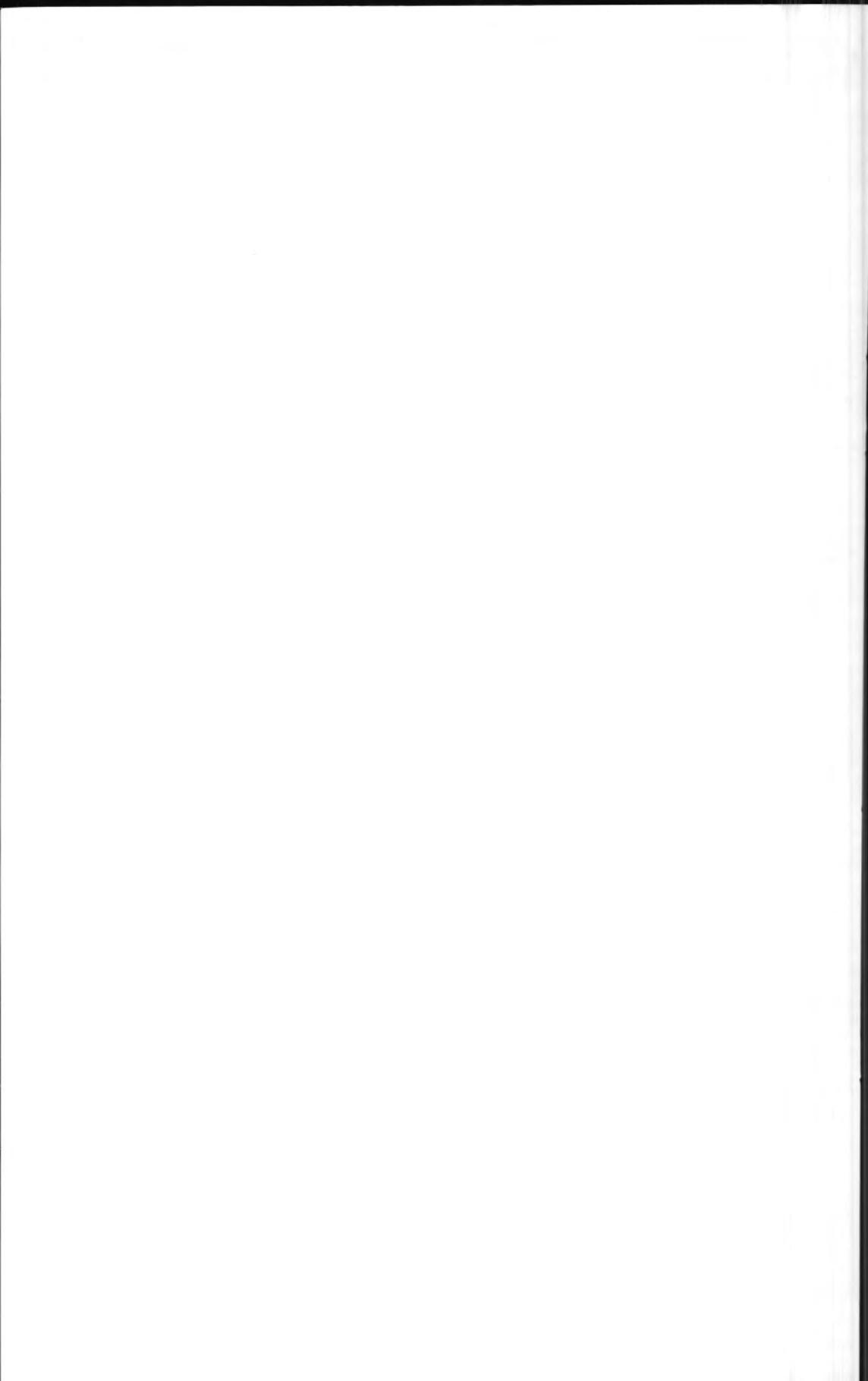
The troubles explored herein are of the sort shown by Hampshire (28) to derive from asking for definitions — where « definition » means at least to set X apart from not-X — of concepts which though *they themselves* have identifiable ingredients, are too diffuse ever to be identified conclusively as ingredients of *something else* (namely, not-X). For instance, statements like « Capitalism is preferable to socialism » are useless if one does not know what « preferable » means in the statement. If it means simply « I prefer », then it is still meaningless unless and until some idea is offered as to *why* I prefer it, how, when, etc. If it means « It is objectively better than », then the statement is empty until the criteria of « better » are supplied. They rarely are.

The difficulties I have raised adhere to the efforts of extremely thoughtful and knowledgeable people. It follows that we are probably chasing after a will-o'-the-wisp. And tentatively I would suggest that the concept « ideology » be avoided so long as so much ambiguity cleaves to it.

Yet rather than conclude on a sour note, let me offer my definition, mysteriously derived from all this, and retrieving the factor of « purpose » which got lost along the way: « An ideology is a program of which says that if followed everyone will be better off, but which, if actually followed, will leave one or more persons worse off. A « political ideology » is such a program which, if followed, will contradict the misdirected wishes of some people who, on that account, will have to be put under duress ». I strongly suspect that this definition is subject to the kinds of objections raised above.

(28) Stuart HAMPSHIRE, *Thought and Action*, 1959.





Informations

FONDATION UNIVERSITAIRE

Grand prix européen Emile Bernheim 1975

100.000 F

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne. Ce mémoire doit représenter un apport constructif permettant d'orienter la pensée et l'action de ceux qui sont engagés dans la réalisation de cette intégration sous ses divers aspects, notamment dans le cadre du Marché Commun.

Il peut relever du domaine des sciences économiques, sociales, politiques, administratives, commerciales, financières ou juridiques, sans que cette énumération soit limitative.

Conditions de présentation :

Peuvent se porter candidats au prix, les titulaires d'un diplôme de docteur, licencié ou ingénieur, décerné depuis trois ans au moins par une Université belge ou par l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire.

Ne sont pris en considération que les mémoires rédigés en langue française ou en langue néerlandaise.

Délai :

Les mémoires doivent être déposés, en deux exemplaires, au plus tard le 31 décembre 1974, au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire, rue d'Egmont 11, 1050 Bruxelles. Tél. (02) 11.81.00.

★

Prix européen Emile Bernheim 1975

25.000 F

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne.

Ce prix est destiné aux étudiants qui auront effectué un travail sur l'intégration européenne ; il vise à les intéresser aux problèmes posés par celle-ci et

doit constituer pour eux un stimulant à l'amélioration de leur formation dans ce domaine.

Conditions de présentation :

Ce prix peut être décerné soit à un étudiant d'une université belge ou de l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire, soit à un ancien étudiant d'un de ces établissements, diplômé depuis moins de trois ans au moment de l'introduction de la demande.

Délai :

Les mémoires doivent être déposés, en deux exemplaires, au plus tard le 31 décembre 1974, au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire, rue d'Egmont 11, 1050 Bruxelles. Tél. (02) 11.81.00.



LES DEUX PREMIERS VOLUMES
DE LA COLLECTION
« **SOCIOLOGIE POLITIQUE**
DU PHENOMENE RELIGIEUX »
VIENNENT DE PARAÎTRE

Les rapports présentés au Congrès organisé à Munich en 1970 par l'Association Internationale de Science Politique (AISP-IPSA) viennent de paraître dans la nouvelle collection que crée l'Institut belge de Science politique.

Vingt-huit études de Monseigneur SUENENS, des professeurs René REMOND, Georges LANGROD, C.A. ASTIZ, Maria Isaura PEREIRA de QUEIROZ, Léo MOULIN, du Père CALVEZ, s.j., du Père W. Chr. VAN DIJCK, OFM cap., etc., consacrées au thème « Les églises comme institutions politiques ».

A paraître prochainement les **Acta** du Colloque organisé, à l'Université Catholique de Louvain, les 1^{er} et 2 décembre 1972 sur le thème « Le facteur religieux comme agent de prise de conscience sociale, économique et politique », avec des rapports de MM. Henri DESROCHE (de Paris), Julien FREUND (Strasbourg), G. GORIELY (Bruxelles), M.J. LORY (Collège d'Europe), du Père VERLEYE, etc.

Suivront les **Acta** du Colloque de Paris, dirigé par M.G. HERMET : « Les organisations catholiques et protestantes comme forces politiques de substitution dans les régimes à pluralisme limité » et les **Acta** du Congrès AISP-IPSA de Montréal (1973) consacrés aux thèmes de la « Dynamique de la décision dans les églises » et de « La religion comme agent de prise de conscience politique ».

Conditions de souscription pour les deux volumes parus :
500 FB.

A payer :

- a) Société Générale de Banque, Agence Montagne du Parc, compte n° 210.0068702-78 de l'Institut belge de Science politique, rue des Champs Elysées 43, B-1050 Bruxelles ;
- b) par chèque, joint à la commande.

**DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE
INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS**

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07

Publiés depuis 1951 par l'Association internationale de science politique (tous les volumes anciens sont encore disponibles), les Abstracts sont le principal instrument de documentation en science politique. Les analyses d'articles publiés dans des revues spécialisées et dans des revues d'intérêt général sont désormais complétées par des analyses des contributions aux principaux annuaires. Les articles publiés en anglais sont analysés en anglais ; ceux publiés dans toutes les autres langues le sont en français. En 1972, quatre livraisons ont apporté 2.998 analyses d'articles publiés dans 474 périodiques, deux fois plus qu'en 1968. L'amélioration se poursuit, et en 1973 on aura trouvé, dans six livraisons, 4.555 analyses. Chaque numéro contient un index des matières détaillé, ainsi qu'une liste des périodiques dépouillés. Le dernier numéro de chaque volume annuel contient un index des matières cumulatif ainsi qu'un index des auteurs.

Tarif des abonnements pour le Vol. XXIV, 1974

Tarif normal (institutions) : 225 F — Tarif réduit (particulier) : 100 F.

Abonneer u op de publikaties van
Uw Cultuurraad

De Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap publiceert:

- de Handelingen 200 fr. - het Beknopt Verslag 50 fr. - het Bulletin van Vragen en Antwoorden 50 fr.

U kan op elk van deze publikaties, steeds met vermelding van de gewenste titel(s),

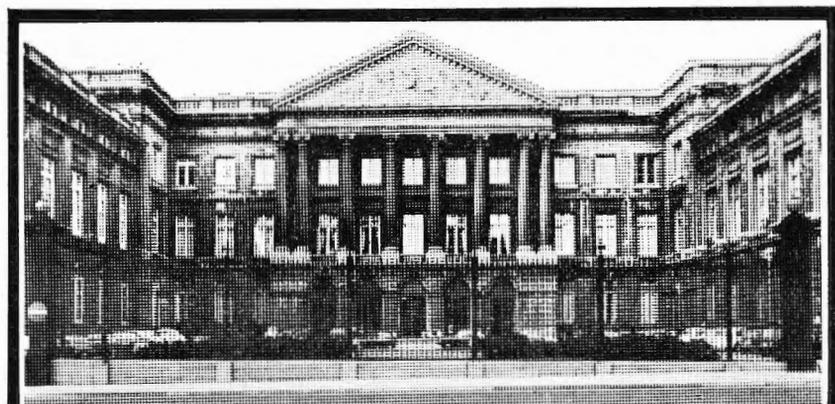
een abonnement nemen - aan de loketten van om het even welk postkantoor

- of door storting of overschrijving op prk. 94.60

van de Dienst Postabonnements, 1000 Brussel.

· Bij gezamenlijke overschrijving voor verschillende abonnees,
dient een lijst met hun naam en adres te worden gevoegd.

Jaarabonnement 1/10/1973 - 30/9/1974.



DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

Comité de rédaction : Jean Laponce (Université de la Colombie britannique, Président de l'Association Internationale de Science Politique), Stein Rokkan (U. de Bergen), David Easton (U. de Chicago), H.R.G. Greaves (London School of Economics), Richard I. Hofferbert (U. du Michigan), Jean Meyriat (Comité International pour la Documentation des Sciences Sociales), André Philippart (Secrétaire général de l'A.I.S.P.), **Directeur :** Serge Hurtig (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Aux Universités et aux Instituts de recherche

Vos enseignants et vos chercheurs peuvent-ils facilement avoir accès aux Abstracts de science politique? Sont-ils à la portée de vos étudiants? La bibliothèque de votre université y est-elle abonnée et en possède-t-elle une collection complète? Celle de chacune de vos salles spécialisées et institutions de recherche, dans des domaines tels que la science politique, les relations internationales, l'histoire contemporaine, les sciences administratives, la sociologie, l'étude des grandes régions du monde, y est-elle également abonnée?

Aux Bibliothèques générales

Vos lecteurs disposent-ils d'un instrument de référence leur permettant de se renseigner aisément sur les articles que les revues du monde entier consacrent aux problèmes politiques? Une collection des Abstracts ne serait-elle pas utile à votre service de référence?

Publiés depuis 1951 par l'Association Internationale de Science Politique (tous les volumes anciens sont encore disponibles), les Abstracts sont le principal instrument de documentation en science politique. Les analyses d'articles publiés dans des revues spécialisées et dans des revues d'intérêt général sont désormais complétées par des analyses des contributions aux principaux annuaires. Les articles publiés en anglais sont analysés en anglais; ceux publiés dans toutes autres langues le sont en français. En 1972, quatre livraisons ont apporté 2.998 analyses d'articles publiés dans 474 périodiques, deux fois plus qu'en 1968. L'amélioration se poursuit, et en 1973 on aura trouvé, dans six livraisons, plus de 4.500 analyses. Chaque numéro contient un index des matières détaillé, ainsi qu'une liste des périodiques dépouillés. Le dernier numéro de chaque volume annuel contient un index des matières cumulatif ainsi qu'un index des auteurs.

DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

- Abonnement au Vol. XXIII, 1973 Commande permanente (Vol. XXIV et suivants, sauf annulation)

Nom de l'abonné (particulier ou institution) :

Adresse :

..... Code postal :

Date : Pays :

Nom et fonctions : Signature :

- Paiement joint : **Volume XXIII, 1973** **Volume XXIV, 1974**
- Veuillez envoyer une facture Tarif normal (institutions) : Tarif normal (institutions) :
F.F. 175 F.F. 225
- Instructions particulières : Tarif réduit (particuliers) : Tarif réduit (particuliers) :
F.F. 75 F.F. 100

Les règlements peuvent être faits en toute monnaie convertible, en coupons de livres Unesco, ou par virement au CCP 3.517.41 Paris. Prière d'établir les chèques à l'ordre de **IPSA-Abstracts**.

Taux de change en octobre 1973 : 1 \$ US = F.F. 4,24 ; 1 £ st. = F.F. 10,23

COMPARATIVE LEGISLATIVE STUDIES NEWSLETTER

The Consortium for Comparative Legislative Studies, composed of Duke University, University of Hawaii, University of Iowa, State University of New York at Albany, and associated scholars, announces the establishment of a Comparative Legislative Studies Newsletter. The Newsletter will be a vehicle to facilitate communication within the growing international community of scholars and parliamentary professionals concerned with the comparative analysis of legislatures.

The Newsletter will contain information in the following categories :

1. Reports of comparative legislative research in progress, indicating the substantive interest of the research project, the research site, the methodology employed, and the names of the principal investigators.
2. A co-operative research exchange, to be used by scholars seeking data, as well as by scholars desiring to announce the availability of their own data.
3. Notation of pertinent published articles and books, containing standard bibliographical information. Abstracts of selected articles will be printed as space permits.
4. Notation of relevant unpublished papers, with abstracts as space permits.
5. Reports of changes in the constitutional or political position of legislatures, with occasional brief articles on major changes.
6. Reports of significant innovations in legislative procedures, as well as efforts underway to achieve such changes.
7. Announcements of future meetings and conferences, and reports thereon after their conclusion, when of particular interest to those concerned with legislatures.
8. Announcements of financial support available for comparative legislative research.

The Newsletter will be published at the Social Science Research Institute of the University of Hawaii. Tentative plans call for four issues a year, with the first scheduled for May, 1973. The Editor solicits the co-operation of scholars, legislators, professional members of parliamentary staffs, and all others interested in the subject of comparative legislatures. Persons with information to contribute, announcements to make, or views to correspond with the Editor, **Professor Michael L. Mezey**,

Department of Political Science, University of Hawaii, Honolulu, Hawaii 96822.

SOCIALISME N° 120

DECEMBRE 1973 — Vient de paraître

Paraît tous les deux mois

Administration c/o FUKS F. - 13, bd de l'Empereur, 1000 Bruxelles

Prix abonnements 1974

Abonnement annuel : 300 F - Abonnement de soutien : 400 F - Le numéro : 55 F

Spécimen gratuit sur demande

SOMMAIRE

POUR UNE POLITIQUE SOCIALISTE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Textes présentés à la journée d'étude de la C.G.S.P. — Outremer (juin 1973)

Pierre FELDHEIM : Pour une politique socialiste de coopération au développement.

R. NOLEVAUX : Le personnel de la coopération belge.

CONCLUSIONS

Les conclusions des groupes d'études constitués portent sur la politique belge et l'action du mouvement socialiste. En Belgique, les pouvoirs de coordination du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement doivent être renforcés. L'internationalisme socialiste commande d'envisager les problèmes des économies internes des Etats comme des problèmes posés à l'échelle globale et mondiale. Le mouvement socialiste doit veiller à la sensibilisation de l'opinion publique et les organisations doivent apporter une aide au travers d'institutions appropriées, tant au niveau national qu'international.

Roger GARAUDY : Le socialisme et le Tiers Monde.

Pierre VAN BERGEN : La question scolaire : Où en sommes-nous ?

Albert NEBBOT : Droits de l'homme et désarmement — La C.I.S.L. soutient l'action de l'ONU.

Christian DEJEAN : L'Université ouverte — Analyse doctrinale d'un premier rapport.

Daniel NORREBERG : Une Europe politique, mais pour quoi faire ?

Daniel OLIVIER : De notre société de production vers une société de culturisation.

SOCIALISME N° 121

FEVRIER 1974 — Vient de paraître

Victor LAROCK : Guerre ou paix dans le Proche-Orient.

Micha HARISHI : Les élections israéliennes.

Olof PALME : Credo politique.

Henri NEUMAN : Problème du financement de l'entreprise publique dans l'Europe des « Neuf ».

Un groupe du Bureau du Plan : Procédures et dispositions pour rendre la planification plus efficace.

Gilbert CLAJOT : Les travailleurs des grands magasins veulent défendre leur emploi.

Herman VERBRUGGEN : Les « Marchands d'Hommes » à l'heure du choix.

Arthur DELABY : Les thèmes syndicaux et politiques face à l'opinion des travailleurs.

Syndicat des employés, techniciens et cadres : Les conditions de travail du personnel soignant et para-médical.

M. Ch. EXSTEYL : Au sujet du concept sécurité vitale.

IL POLITICO

Rivista di Scienze Politiche
Università di Pavia

Sommario del fascicolo n. 4 - 1973.

PHILIP V. CANNISTRARO and EDWARD D. WYNOT Jr. — On the Dynamics of Anti-Communism as a Function of Fascist Foreign Policy, 1933-1943.

WILLIAM R. PENDERGAST. — The Political Uses of Cultural Relations.

FRANCO GOIO. — Appunti critici sulla teoria politica di David Easton.

DONATELLA BOLECH. — « L'accordo di due imperi » : L'accordo italo-inglese del 16 aprile 1938.

FRANCO POMA. — La pubblicità nella letteratura economica.

EUGENIO PENNATI. — A proposito del cinquantenario di Vilfredo Pareto.

ANNALISA SCEVOLA. — Organizzazione del lavoro, iniziativa imprenditoriale, e potere sindacale.

Recensioni e segnalazioni.

Attività degli Istituti — Notiziari.

Indice generale dell'annata 1973.

Abbonamento annuale (4 fascicoli) : Italia lire 7.000, ridotto per studenti lire 5.500.
Estero lire 10.000.

Facoltà di Scienze Politiche — Università di Pavia, Pavia (Italy).

CONTREPOINT

Revue trimestrielle

Directeur : Patrick DEVEDJIAN

Rédacteur en chef : Georges LIEBERT

Rédacteur en chef adjoint : Jean C. TEXIER

No 13

LA CRISE DES VALEURS

Printemps 1974

Daniel BELL : Les contradictions culturelles du capitalisme.

Leszek KOLAKOWSKI : La revanche du sacré.

Vittorio MATHIEU : Entre l'ordre et le désordre.

MELANGES

Marc FUMAROLI : Bergman, Brecht, Grotowski.

Raoul GIRARDET : Le visage de Kreiski.

François FEJTO : Un itinéraire d'historien.

Louis de VILLEFOSSE : Katyn et Khatyn.

Jean BLOT : La résistance littéraire en URSS.

Georges FRIEDMANN : Soljénitsyne dans la tourmente.

Paul BADY : Destin de Lao She.

Jean-Louis CURTIS : Périclès au Théâtre français.

Raymond ARON : Lectures de Pareto.

Le numéro : 15 F

L'abonnement : un an 50 F - deux ans 80 F

1 rue du Mail, 75002 Paris - Tél. 236.29.24 - CCP Paris 2605.96

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES
INSTITUT DE SOCIOLOGIE

(Fondé par Ernest Solvay)



REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Revue trimestrielle

Science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail,
sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.
Chronique démographique. Note critique. Notices bibliographiques.

Numéros spéciaux

L'Université européenne.

Raisonnement et démarches de l'historien.

Corps médical et assurance maladie.

Sociologie de la « Construction Nationale » dans les nouveaux Etats.

Aperçu sociologique sur le Québec.

Image de l'homme et sociologie contemporaine.

Sociologie de la littérature.

Le plurilinguisme.

L'ingénieur et l'information.

La sociologie du droit et de la justice

L'automobile dans la société.

Avortement et contraception.

Pour une société ouverte aux étrangers

La quantification en histoire

Administration et abonnements : Editions de l'Université de Bruxelles,
Parc Léopold, B-1040 Bruxelles (Belgique) - Tél. (02) 35.01.86.

Abonnements : Belgique : 600 FB ; autres pays : 700 FB

Le numéro : 200 FB. Le numéro double : 400 FB.

**THE AMERICAN
POLITICAL SCIENCE REVIEW
AND PS**

Institutional membership in the American Political Science Association offers subscribing members two journals, **The American Political Science Review** and **PS**.

The **Review** is the scholarly journal of the Association and includes articles covering comparative and American government, administration, public law, international relations, and political theory. An extensive book review section is also included.

PS is the Association's news journal with information on professional developments, research and study support, and professional as well as Association activities. Articles and reports on the discipline and profession are also included.

Annual Institution Membership
(included subscription
to two journals)

Domestic Institutions . . 35 \$
Annually
Foreign Institutions . . 36 \$

Politique belge - Belgische politiek

1967 : 1 vol./bund., 153 p./blz. **150 FB**
(Res Publica 1969/5)

1968 : 1 vol./bund., 408 p./blz. **290 FB**

1969 : 1 vol./bund., 435 p./blz. **450 FB**

Chapitres/Hoofdstukken :

M. Boeynaems, M. Claeys-Van Haegendoren, M. Créteur,
R. De Schutter, W. Dewachter, J. Gérard-Libois,
M. P. Herremans, A. Philippart, R. Vanden Branden, G. Van de
Put, H. Van Hassel.

Chronologie des événements.

Kronologisch gebeuren wat betreft het politieke leven.

Bibliographie/Bibliografie.

Société Générale de Banque - Compte/Rekening 210-0068702/78.

C.C.P./P.C.R. 000.00533.74-24.

IBSP - Institut belge de Science politique

BIWP - Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

Review of the Belgian Political Science Institute

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review :

Port compris
Draagloon inbegrepen
Postages included in the amounts

	1974
	F.B. — B.F.
1. Abonnement annuel (5 numéros) — jaarlijks abonnement (5 nummers). Annual subscription (5 numbers). (min. 1.000 p.).	
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. \$ 20)
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300
2. Collection par année de 1959 à 1973 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1973 - Set per Year of 1959 through 1973	
Belgique - België	450
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. \$ 16)
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1973)	150 (U.S. \$ 5)
4. Collection complète de 1959 à 1973 inclus : Belgique : 6.000 F.B. - Autres pays : 6.000 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1973 inbegrepen : België : 6.000 B.F. - Andere landen : 6.000 B.F. Full set of 1959 through 1973 : Belgium : 6.000 B.F. - Others countries : 6.000 B.F.	

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 000.00533.74-24 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 210-0068702-78 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3, B-1000 Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 000.00533.74-24 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 210-0068702-78 van de Generale Bankmaatschappij Warandeborg 3, B-1000 Brussel (België).



L'Institut belge de Science politique compte quatre catégories de membres :

- lecteurs ;
- correspondants ;
- associés ;
- protecteurs.

Les abonnés à la revue **RES PUBLICA** sont d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement informés des activités de l'Institut (publications, conférences, colloques, journées d'étude, travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek telt vier soorten van leden :

- lezende ;
- corresponderende ;
- aangesloten ;
- beschermende.

De intekenaars aan het tijdschrift **RES PUBLICA** zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht over de bezigheden van het Instituut (publicaties, voordrachten, colloquia, studiedagen, wetenschappelijke werken).



Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Publications of the Belgian Political Science Institute

1^{re} SERIE — 1^{ste} REEKS — 1st SET

- No 1. **Aspect du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé
1 vol., 1956, 144 pages.
- No 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages.
- No 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages.
- No 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles. E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vermaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages.
- No 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beenaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Golschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.
- No 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine**, par C. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- No 7. **Les élections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.-P. Herremans, L. De Groot, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clause, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.
- No 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages.

2^{me} SERIE — 2^{de} REEKS — 2^d SET

- No 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles. Epuisé.
1 vol., 1957, 173 pages.
- No 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités (1^{re} et 2^e série) sont édités par la librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. n° 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

Ces ouvrages doivent être commandés directement à la Librairie encyclopédique.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », Luxemburgstraat 40, te Brussel. P.C.R. nr 7087.07.

De prijzen der werken veranderd door de uitgever.

NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- No 1. **Aspects actuel des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- No 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 300 francs belges.
- No 3. **La querelle du recensement,** par P.M.C. Lévy, Membre du conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- No 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- No 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays,** par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Joterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.
- No 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.
- No 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique,** par Carl J. Friedrich (traduction)
Prix : 250 francs belges.
- No 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914,** par W. Moine.
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 200 francs belges.
- Nr 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1847 en 1914,** door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs : 200 belgische franken.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- No 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialistes au XIX^e siècle à Bruxelles,** établi et commenté par H. Lhoest-Offermann.
1 vol., 1967, format 21 × 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.
- No 2. **Recueil de Documents relatifs à la propagande des partis politiques aux élections législatives du 31 mars 1968,** établi par Pr. Wilfried Dewachter.
1 vol., 1970, format 21 × 30 cm, 32 p., 128 planches. Prix : 220 francs belges.
- Nr 2. **Propaganda bundel van de parlementverkiezingen van 31 maart 1968,** samenstelling: Pr. Wilfried Dewachter.
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.



SERIE « POLITIQUE BELGE » — « BELGISCHE POLITIEK »

- No 1. **Politique Belge « 68 »** par 9 spécialistes.
1 vol., 1970, 408 pages. Prix : 290 francs belges.
- Nr 1. **Belgische Politiek in « 68 »** door 9 deskundigen.
1 bundel, 1970, 420 blz. Prijs : 290 belgische franken.
- No 2. **Politique belge - 1969 - Belgische Politiek par/door 9 spécialistes/deskundigen.**
Prix/Prijs : 450 FB/BF.

Les ouvrages de la Nouvelle série, « Documents » et « Politique Belge » sont édités par l'Institut belge de Science politique, rue des Champs-Élysées 43, B-1050 Bruxelles (Belgique). CCP no 000.0053374-24.
De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgische Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). PCR nr 000.0053374-24.



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

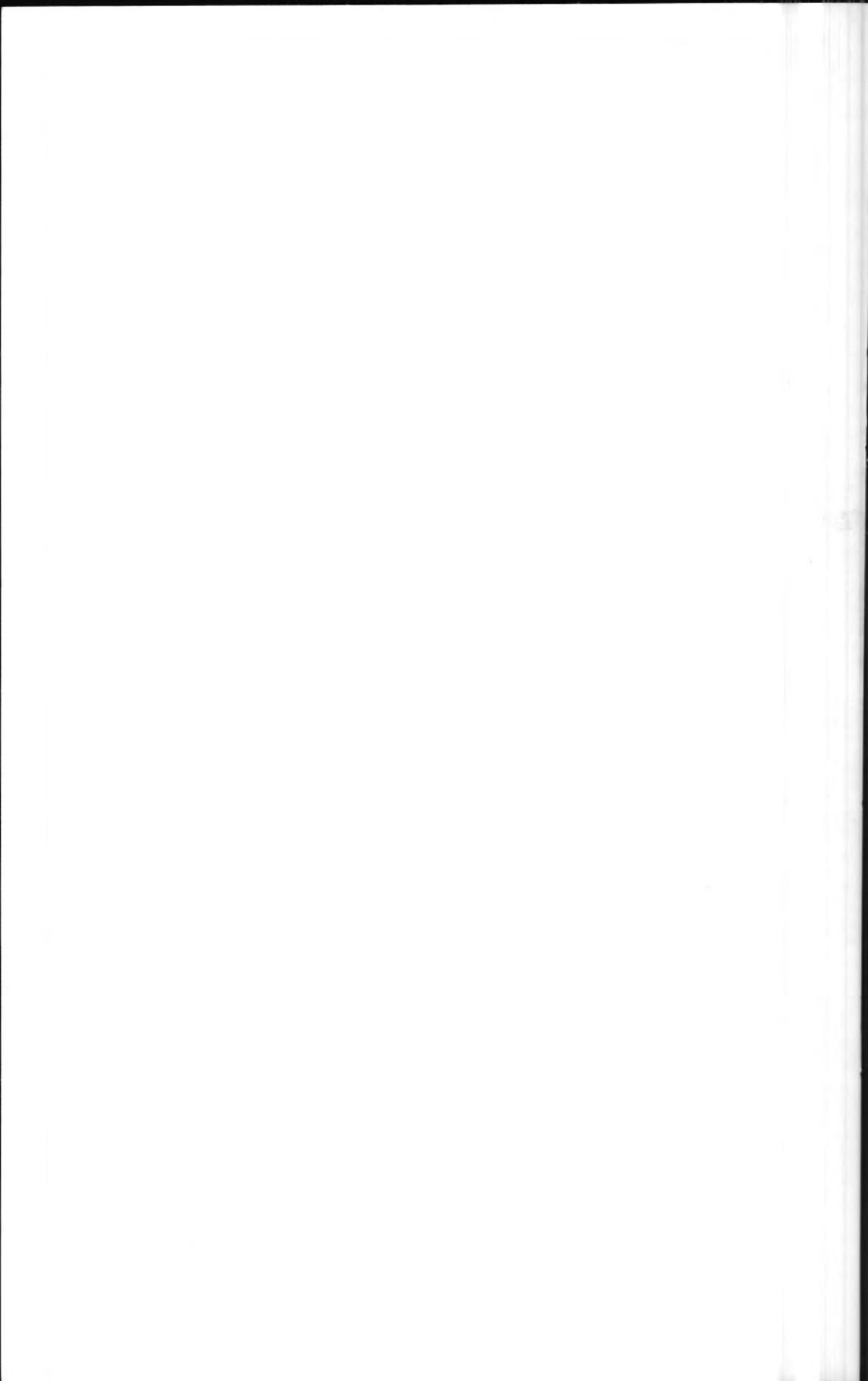


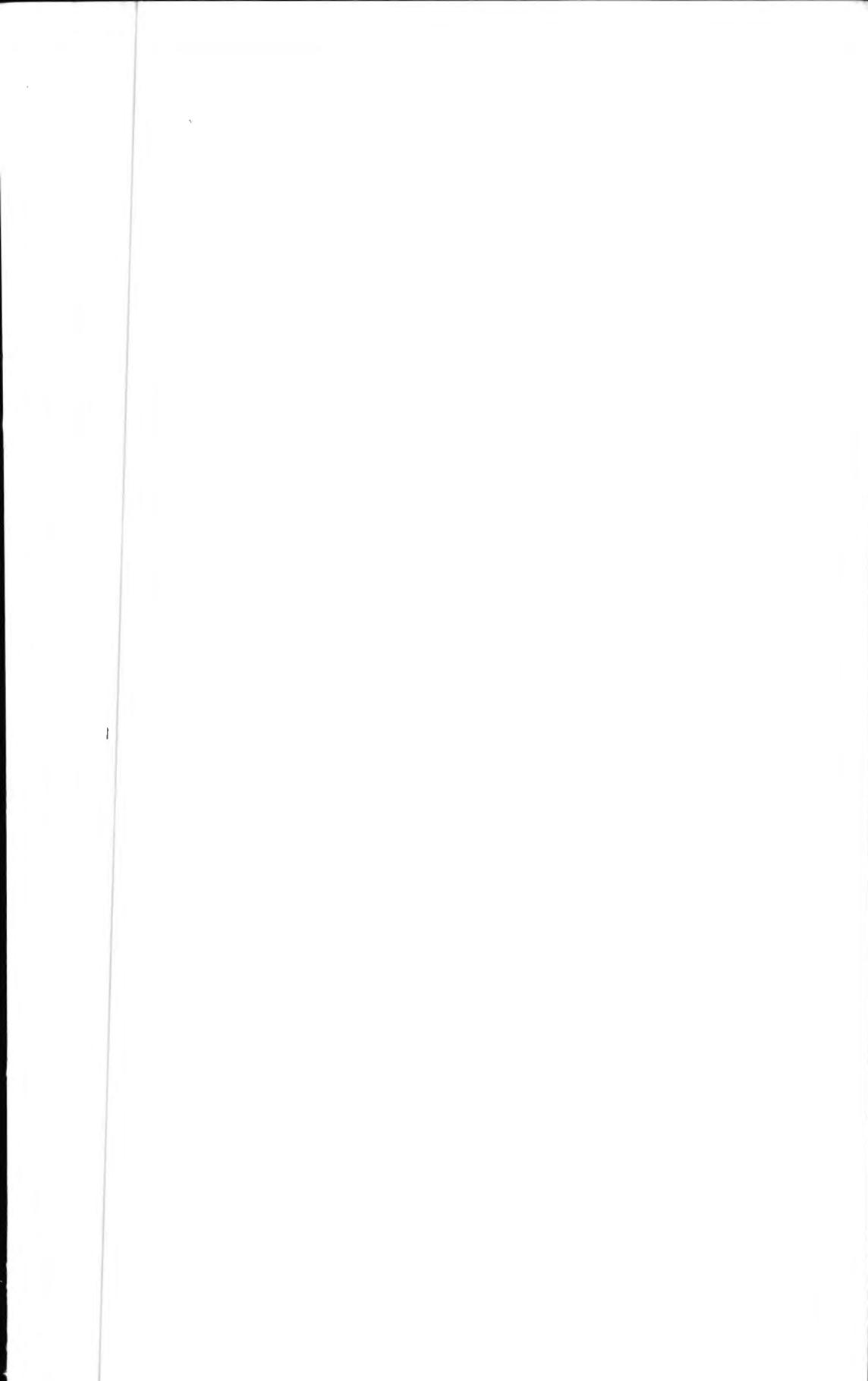
Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding



Imprimé en Belgique

Dépôt légal : D/R.P. 1974/1/1173





IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.



Dir. : Jos. HILGERS
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)