

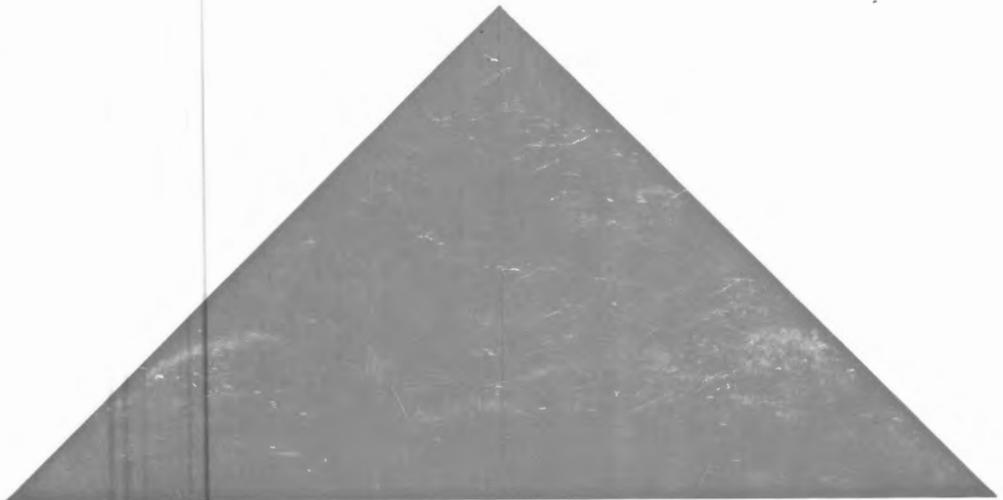
1971/2

# RES PUBLICA

---

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE  
BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK  
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

---





# 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

La Politisation de l'Administration, MM. St. BERNARD, Fr. de BAECQUE, B. GOURNAY, Fr. GOGUEL, Edm. JORION, A. MOLITOR, L. MOULIN, D. NORRENBURG, J. TOUCHARD, H. VAN HASSEL, etc. . . . .	161-242
Le fascisme : autopsie, constat de décès, par Jacques WILLEQUET . . . . .	243-264
Perspectief : de nationale functionaris in de groeierende europese dimensie, door A. COPPE . . . . .	265-274
Le député catholique aux Pays-Bas : 1918-1965, par Jean BEAUFAYS . . . . .	275-284
The Impact of Elections Upon the Political Decision-Making Process, by Jürg STEINER . . . . .	285-297
Polemologie en de hedendaagse bevrijdings- bewegingen, door Pieter DE MEYERE . . . . .	299-307
Informations — Inlichtingen . . . . .	309-313
Comptes rendus — Boekbesprekingen . . . . .	314-315

# INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

# BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

## Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

### CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERAAFD :

#### Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.

#### Président - Voorzitter :

L. MOULIN, professeur au Collège d'Europe à Bruges — hoogleraar aan het Europa College te Brugge.

#### Vice-président - Ondervoorzitter :

J. VAN HOUTTE, Ministre van Staat (Ministre d'Etat), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

#### 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.

H. BUCH, Raadsheer bij de Raad van State, Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel. Universiteit te Brussel.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

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

L. CLAES, Senator, Venootschapsbeheerder.

R. DECLERCK, ere-gouverneur van de provincie Antwerpen.

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

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

H. FAYAT, Volksvertegenwoordiger, Ministre van Buitenlandse Handel, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel — Membre de la Chambre des Représentants, Ministre du Commerce extérieur.

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, membre de la Chambre des Représentants, Ministre des Affaires Etrangères, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège — Volksvertegenwoordiger, Ministre van Buitenlandse Zaken.

M.P. HERREMANS, publiciste.

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MAST, raadsheer bij de Raad van State (conseiller d'Etat), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi (Kabinetschef van de Koning), 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 — Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur.

P.H. SPAAK, Ministre d'Etat — Minister van Staat.

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

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

K. VAN ISACKER, hoogleraar aan de Universitaire Faculteit Sint Ignatius.

P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain — volksvertegenwoordiger, oud-Minister.

#### Secrétaire général :

A. PHILIPPART, attaché 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, werkleider aan het Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding bij de Katholieke Universiteit te Leuven.

**Bureau :**

- L. MOULIN, président — voorzitter.  
 J. VAN HOUTTE, vice-président — onder-voorzitter.  
 L. GYSELINCK, 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, H. BUCH, J. BUCHMANN, T. LUYKX.

**RES PUBLICA :****Rédacteur en chef :**

- L. MOULIN, président de l'Institut.

**Hoofdredakteur :**

- W. DEWACHTER, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

**Comité de Rédaction — Redactiecomité :**

- MM./de HH. J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (E.R.M.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe, Bruges), D. NORRENBURG (U.L.B.), G. PROVOOST (Gent), A. VAN DEN BRANDE (Gent), M. VAN LUNNEN (C.E.E. - E.E.G.), D. WIGNY (Louvain), C. ZWETTKOV (Liège).

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

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

**Membres - Leden :**

- 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.  
 H. BUCH, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.  
 J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.  
 Mvr. M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg te Hasselt.  
 R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.  
 W. DEWACHTER, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.  
 J. DHONDT, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.  
 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.  
 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.  
 H. VAN HASSEL, sekretaris generaal van het Instituut.  
 G. VAN OUDENHOVE, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.  
 A. VRANCKX, minister van Justitie (Ministre de la Justice), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.  
 J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.  
 C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris — archiviste général du Royaume.

**Secrétaires - Secretarissen :**

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

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

**Attaché de recherches - Navorsers :**

W. PLAVSIC.

**Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :**

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

**Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :**

M<sup>me</sup> M. SCOHY-GOETHALS.

**Secrétariat - Secretariaat :**

M<sup>me</sup> J. MAISON.

**SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :**

**Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées, 43, B-1050 Bruxelles (Belgique).  
Tél. : 48.34.38 - 48.79.65. C.C.P. n° 533.74 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen,  
Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). Tel. : 48.34.38 - 48.79.65 P.C.R.  
n° 533.74.**



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 les 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 voorbehouden 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 manuscriten worden niet teruggegeven.

**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.



La POLITISATION  
de l'ADMINISTRATION  
en BELGIQUE et en FRANCE

★

FONDATION NATIONALE  
DES SCIENCES POLITIQUES (Paris)  
ET INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

★

## LISTE DES PARTICIPANTS

### Fondation nationale des Sciences politiques (Paris).

de BAECQUE, Francis, Conseiller d'Etat.

DUMONT, Pierre, Préfet de région du Nord ; Préfet du Nord.

GOGUEL, François, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ;  
Président de l'Association française de Science politique.

GOURNAY, Bernard, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes ; Profes-  
seur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

KESSLER, Marie-Christine, Attachée de Recherche au Centre national de la  
Recherche scientifique et à la Fondation nationale des Sciences politiques.

SIWEK, Jeanne, Chargée de recherche au Centre national de la Recherche  
scientifique.

TOUCHARD, Jean, Secrétaire Général de la Fondation nationale des Sciences  
politiques ; Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.

### Institut belge de Science politique.

AUBERT, Roger (chanoine), Professeur ordinaire à l'Université catholique de  
Louvain.

BERNARD, Stéphane, Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles.

BOEYNAEMS, Maurice, Professeur à l'Ecole Royale Militaire.

CLAES, Lode, Sénateur.

DEWACHTER, Wilfried, Chargé de cours associé à la Katholieke Universiteit  
te Leuven.

GYSELYNCK, Léon, Administrateur de Sociétés.

JORION, Edmond, Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles.

MOLITOR, André, Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

MOULIN, Léo, Professeur au Collège d'Europe (Bruges) ; Président de  
l'Institut belge de Science politique.

NORRENBERG, Daniel, Attaché de cabinet du Ministre de l'Education  
Nationale (N).

PHILIPPART, André, Secrétaire général de l'Institut belge de Science poli-  
tique et de l'Association internationale de Science politique.

VAN HASSEL, Hugo, Sekretaris generaal van het Belgisch Instituut voor  
Wetenschap der Politiek.

WAUTHIER, L.A., Conseiller-adjoint au Ministère des Classes Moyennes.

## La politisation de l'administration

---

*En janvier 1970, Léo Moulin publia un article dans la Revue Générale, sous le titre : « La politisation de l'administration ». En avril de la même année, M. Daniel Norrenberg, membre du Comité de Rédaction de notre Revue, envoya un article intitulé : « Réponse du fonctionnaire au sociologue ». Res Publica l'aurait publié tel quel si, entre-temps, un accord n'était intervenu entre l'Association française de science politique et l'Institut belge de Science politique pour traiter ce sujet au cours d'un colloque. Ce colloque eut lieu à Bruxelles, le 13 février 1971, sous la présidence de Léo Moulin (cf. Le Monde du 11 mars 1971). Il mit en lumière la généralité et la constance du phénomène. Son extrême complexité aussi et sa richesse thématique, si grandes, l'une et l'autre, que le IXe Congrès mondial de science politique, qui aura lieu à Montréal, en septembre 1973, l'a inscrit comme thème privilégié d'une Table Ronde. Il est donc tout indiqué d'ouvrir le dossier de cette question dès aujourd'hui.*

### I. L'article de Léo Moulin.

Que disait, en substance, l'article du Président de l'Institut belge de Science politique ?

#### *Définition de la politisation*

Le recrutement et la promotion des fonctionnaires en raison des critères principalement ou uniquement politiques, c'est-à-dire en raison de leur appartenance, le plus souvent militante, à l'un ou l'autre des partis et/ou à l'un ou l'autre syndicat constitue le premier niveau de la politisation, et le plus connu.

Le second consiste en l'introduction, dans la décision des autorités publiques, par les soins des fonctionnaires ainsi nommés et promus, de données « partisans ». Le fonctionnaire poursuit son action politique dans les cadres mêmes de la Fonction publique, en s'efforçant d'orienter la décision du Ministre ou des cabinets ministériels dans un sens conforme aux directives politiques de son parti — ou, s'il ne peut réussir dans son entreprise,

en s'opposant, autant que faire se peut, à ce que progresse l'entreprise ministérielle, soit même en la sabotant.

Inversement, et c'est là le troisième niveau de la politisation, le fonctionnaire poursuivra, dans son parti et/ou dans son syndicat, une action d'information sur ce que prépare l'Administration ou le Ministre. Et pour ce faire, il n'hésitera pas à faire usage des documents confidentiels que les fonctions qu'il exerce mettent en sa possession. Il signalera en outre à son parti les obstacles qu'il risque de rencontrer sur la route qui mène à la réalisation de ses objectifs. Il l'aidera à préparer son programme électoral, en le sensibilisant au concret quotidien, c'est-à-dire aux réalités politiques, administratives et socio-économiques qui s'imposeront à lui le jour où il accédera au pouvoir.

#### *Un fait nouveau ?*

M. Léo Moulin mettait en évidence qu'en soi le phénomène n'était pas nouveau. La conception que M. Bernard Gournay, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, chargé de cours de science administrative à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, auteur du rapport introductif relatif à la situation française, devait appeler « britannique » de la neutralité administrative, correspond en fait à une époque où, en raison de l'extrême homogénéité de la société-au-pouvoir, existait une parfaite consonance entre les classes dirigeantes et possédantes, d'une part, et ses instruments de gouvernement, l'administration et l'armée, d'autre part. L'administration pouvait paraître neutre et l'être, à la limite, parce que sa neutralité servait les intérêts des classes au pouvoir.

#### *A société nouvelle, administration nouvelle.*

A cette société-au-pouvoir, politiquement et sociologiquement homogène, a succédé désormais une société où les forces antagonistes que recelait la société du siècle dernier se sont incarnées dans des partis politiques et des organisations professionnelles qui, par méfiance de l'Etat « bourgeois » (ou pour le renforcer), ont imposé la présence de leurs créatures à tous les niveaux et à tous les carrefours « chauds » de la décision, soit pour politiser, dans le sens voulu, l'action de l'administration, soit, le cas échéant, pour saboter la politique « politisante » de l'adversaire.

Cette volonté de contrôler parfaitement les allées du Pouvoir a pu s'appuyer très vite sur la fidélité des couches populaires, avides de se sentir protégées, rassurées, sécurisées. Il y a en effet quelque chose de froid, d'impersonnel, d'aristocratique, pourrait-on dire, dans le système de la méritocratie qui est celui de la Réforme Camu. C'est un système désincarné et par cela même inhumain que celui de la méritocratie. Il heurte profondément la sensibilité démocratique, égalitaire et misérabiliste. Il s'oppose à l'ascension sociale des plus déshérités, de ceux qui, comme

l'écrit Léo Moulin, sont « socialement orphelins », à qui « la pauvreté des moyens intellectuels, l'absence de personnalité ou la rareté des contacts sociaux » ne laissent guère d'espoir de progresser. Il est normal, dans ces conditions, que les laissés pour compte de la société, les ambitieux sans « back-ground » social, les Julien Sorel de tous poils, cherchent appui et refuge auprès des barons du régime, dans les forteresses des pouvoirs locaux. Critères d'allégeance : la fidélité partisane la plus inconditionnelle aux suzerains, c'est-à-dire au parti et au syndicat, transformés en « bureaux de placement ».

Ainsi, l'administration cesse d'être ce qu'elle était au XIXe siècle, « sociologiquement et inconsciemment politisée » pour le devenir « politiquement et consciemment » ; on pourrait ajouter « et systématiquement ». C'est le fruit logique de la démocratie sociale et non plus libérale, dans laquelle nous vivons.

#### *Les moyens.*

Qu'en matière de fidélité, les exigences des syndicats et/ou des partis prennent souvent des formes inquiétantes, et qui portent atteinte aux intérêts mêmes de la Communauté tout entière ; que la façon de servir des « sujets » soit souvent déshonorante, voilà qui est bien établi. M. Moulin a peut-être eu tort de le dire avec, dans la voix, un frémissement d'indignation, voire même de révolte. C'est que le citoyen, et qui sait ?, l'homme, parlait en lui plus haut à cet instant que le sociologue et lui faisait oublier, pour un instant, l'analyse des facteurs de politisation à laquelle ce dernier venait de procéder. Il s'en excuse.

#### *En Belgique, plus qu'ailleurs ?*

Au cours de l'échange de vues qui, le 13 février dernier, a suivi les exposés de M. Gournay, de M. Van Hassel, Secrétaire Général flamand de notre Institut, il est apparu que l'intensité de la politisation était sans doute plus grande en Belgique qu'en France. Les Français n'avaient-ils pas quelque peu atténué les ombres de leur système administratif et les Belges, conformément à leurs traditions, ne les avaient-ils pas noircies, s'est demandé M. Jean Touchard, Secrétaire Général de la Fondation nationale des Sciences politiques de Paris ?

Sans doute, ont répondu tour à tour Monsieur le Chanoine Aubert et M. André Molitor ; mais diverses raisons n'ont pas manqué de créer en Belgique des situations particulières dont il est peu probable que l'équivalent se retrouve ailleurs et principalement des raisons historiques — une méfiance séculaire à l'égard du Pouvoir central, qui n'existe guère en France, accompagnée, très logiquement, d'une absence de civisme national qui fait de la Belgique un pays peuplé de « dix millions de citoyens féroce-ment individualistes ou, plus exactement, de dix millions d'indivi-

« dus sporadiquement citoyens » (L. Moulin). Dans ces conditions, il est logique que ces « orphelins sociaux », on pourrait aller jusqu'à dire : ces « associaux politiques » se rallient aux divers groupes d'intérêt et de pression qui sont les réalités belges les plus authentiques.

« D'où, nécessairement, ces formes d'allégeance partisane, ces vassalités inconditionnelles, ces attachements claniques, aux puissances particulières plutôt qu'à la société, et moins encore à l'Etat, que nous connaissons si bien. D'où l'incivisme latent du Système ». Observation plus que justifiée et à laquelle il n'est d'autre reproche à faire — une fois encore — que d'être un peu trop marquée du trémolo de l'indignation. Le métier de sociologue est décidément un dur métier.

#### *Les dangers du système.*

Que le processus d'extrême politisation que l'on observe présente des inconvénients très graves, les fonctionnaires belges présents au colloque du 13 février n'ont pas manqué de le souligner, et tout le monde les a approuvés.

La politisation provoque, soit au plan des ministères, soit au plan des communes, la création de véritables « fiefs », qui échappent au contrôle du pouvoir central. Ces « fiefs » sont tenus par de grands féodaux, fort capables de braver les « ordres du Roi », et qui sont, en fait, cooptés par leurs pairs (\*). Il n'est donc même pas permis de croire que ces oligarchies, plus ou moins bureaucratismées, correspondent à la volonté ou aux aspirations de ceux qu'elles prétendent représenter.

La politisation suscite le désarroi et la rancœur de ceux qui se voient injustement dépassés. Les promotions partisans ne font pas seulement « gronder le mérite et rougir la vertu », comme le dit, emphatiquement, le Misanthrope de Molière, elles écœurent les fonctionnaires les plus consciencieux et confirment les « petits » dans leur conviction que ce qui se passe dans les coulisses n'est jamais très propre. En fait, elles désorganisent périodiquement, et parfois pour des laps de temps très longs, le bon fonctionnement de l'Administration tout entière.

De plus, la politisation coûte cher. Elle amène à nommer ou à promouvoir pour les seules raisons d'un équilibre toujours instable et toujours insatisfaisant. Elle multiplie les cas de duplication des emplois. Elle provoque la présence de Cabinets ministériels de plus en plus nombreux.

En outre, elle mène à l'anarchie ou à la paralysie, et, le plus souvent, aux deux, puisque les Partis ont, en place, des fidèles qui, à l'occasion, feront passer les intérêts du parti avant ceux du pays.

---

\* R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1914. L'une des œuvres les plus lucides du siècle.

Enfin, la politisation active de l'Administration éveille une méfiance tenace dans le cœur des citoyens et les pousse à céder aux tentations d'une dépolitisation plus ou moins poussée, dont le moindre danger n'est pas qu'elle débouche toujours, et inmanquablement, sur des formes de politisation hystérique, telles que la contestation, la « démocratie parallèle », la guérilla urbaine, en attendant la résurgence de mouvements néo-fascistes.

*Les avantages du système.*

La diversité des « bureaux de placement » assure, au sein de l'Administration, une représentation, si rudimentaire soit-elle, de tous les courants qui travaillent la communauté et de tous les intérêts qui s'y combattent, et crée, par conséquent, un équilibre de fait entre ces tendances contradictoires.

Deuxièmement, elle constitue une forme, si embryonnaire soit-elle, et si intéressée, de participation du citoyen, en l'occurrence le Fonctionnaire et le Parti qui l'a placé, à la vie politique de son pays. C'est, somme toute, la représentation, au sein du Ministère, d'une micro-opinion publique, par définition plus sensible aux remous de l'opinion publique générale qu'une Administration parfaitement isolée du reste de la Nation (dont M. Gournay a souligné qu'elle serait, dans ce cas, « une affreuse technocratie »).

Troisièmement, elle donne des chances au fonctionnaire d'être (plus ou moins !) à l'abri des prépotences et des abus de pouvoirs des ministres. Elle assure un minimum de protection sociale à ceux qui n'en ont pas, un minimum de puissance à ceux qui en sont dépourvus, une « famille » à ceux qui sont, socialement, orphelins.

Notons au surplus que si grave que puisse paraître l'extrême politisation de l'Administration, cette gravité est quelque peu limitée par le fait qu'en Belgique, les options politiques fondamentales ne sont jamais le fait de l'Administration, mais bien des partis, des syndicats et des autres groupes de pression et d'intérêt. Volens nolens, il ne reste à l'Administration qu'à exécuter. Au besoin, les partis au pouvoir veilleront au grain et pareront aux sabotages.

*Les contre-poids du système.*

Dans ce même article de *La Revue Générale*, Léo Moulin écrivait encore que la pratique même de la politisation comportait d'ailleurs quelques freins puissants.

Le premier — et sans doute le plus puissant de tous — provient de ce que les allégeances partisans sont presque toujours placées sous le signe de l'amoralisme politique le plus cynique. Elles se nouent sans illusion comme sans enthousiasme. Les « jeunes loups » qui rôdent dans les allées du Pouvoir se font membres d'un parti non par idéal, mais pour arriver.

Les plus habiles s'inscrivent à deux ou même trois partis. Les autres militent — si l'on peut dire — dans deux ou trois partis, mais successivement. A l'intérieur d'un même parti, on passe d'un clan à un autre, d'un patron à un autre. C'est de bonne guerre.

Dans ces conditions, les partis ne peuvent pas trop compter sur le dévouement de ceux qui ne pensent qu'à utiliser leur puissance. Et cela d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes — et Paul Lévy le remarque fort à propos (\*) — « dans un état de décomposition suffisamment avancé, pour que les fonctionnaires les plus politisés, du moins les plus hardis, puissent faire la sourde oreille à leurs oukases et à leurs instructions ».

En outre, il existe des « grâces d'état ». Devenu garde-chasse, le braconnier se montre toujours plus intraitable. De même, le militant le plus décidé peut, une fois nommé, se montrer plein d'ingratitude pour le Parti auquel il doit sa promotion, et se révéler un bon serviteur de l'Etat et du Bien Commun. Quelques « bêtes de parti » mises à part, les Magistrats, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Secrétaires généraux, les Gouverneurs de province dont la nomination est, quoi qu'on en dise, marquée du sceau des partis, illustrent fort bien cette métamorphose. Il n'est même pas rare de voir des Ministres en fonction s'écarter, et de façon parfois fort considérable, des objectifs fixés par leur parti. Ils accèdent ainsi au rang d'hommes d'Etat.

Il n'est donc pas exclu, en principe, qu'un parti fasse nommer et promouvoir des fonctionnaires qui, à l'expérience, se révèlent excellents, soucieux du Bien Commun, sensibles aux impératifs du civisme, et d'une compétence acquise telle, qu'ils sont à l'abri de tous les retours de flamme — et qui, par conséquent, tendent à se dépolitiser de façon fort nette.

Quatrième frein aux excès de la politisation outrancière : le mécontentement des militants du parti qui ne sont pas nommés ou promus, contrairement à toutes les promesses, et qui vont traînant partout leur rancune servile, leur bassesse agressive et les critiques qu'ils adressent à la politique partisane (et injuste) de leur Parti.

Enfin, un cinquième et dernier frein s'oppose à ce que les excès de la politisation — dans le cas de l'action gouvernementale, cette fois — poursuivent jusqu'au bout leur carrière : c'est le fait que, s'il est bien vrai qu'il arrive à tel ou tel fonctionnaire, d'une allégeance politique contraire à celle de son ministre, d'être court-circuité par l'un ou l'autre de ses subordonnés qui a accès directement au Cabinet ministériel, en raison même de son homochromie, ou de ses capacités de mimétisme, il est tout aussi vrai que ce dernier, qui sait combien l'avantage tactique dont il jouit ris-

---

\* Paul M.G. LÉVY, Les silences de la RTE, *La Revue Nouvelle*, septembre 1969, p. 193.

que d'être remis en cause par une mutation des objectifs stratégiques — autrement dit, par la chute ou la dissolution du ministère — ne va pas systématiquement braver ou provoquer celui qui, à tout moment, à quelque chance de redevenir son supérieur à temps plein.

Il le ménagera donc — politiquement parlant — en le mettant au courant, autant que faire se peut, des intentions et des projets du ministre. Ce copinage bureaucratique-politique qui ne s'estompe, en fait, que lorsqu'il y a des nominations, des mutations ou des promotions en l'air créée, à l'intérieur même des Administrations, des équilibres de fait qui atténuent quelque peu les effets d'une politisation excessive.

#### *La dialectique du système.*

Léo Moulin écrivait encore que l'un des freins les plus puissants, peut-être, aux excès d'une politisation de l'administration résidait dans le fait que la dialectique même de la politisation mène tout droit à l'éclatement de la communauté en mille féodalités de toute espèce et à l'anarchie. Et il concluait son article en écrivant : « Car que mettre à la place des liens civiques dont la nécessité s'impose, quelle que soit la philosophie politique du régime, si le terreau communautaire se disperse sous les pluies et les bourrasques de la contestation permanente et de l'extrême politisation ? Comment et au nom de quoi faire face au péril, si se déchaîne l'action centrifuge de la poignée de féodaux insolents qui tiennent le sort de notre société dans leurs mains à la fois trop fortes et si débiles ? »

## II. Réponse du fonctionnaire au sociologue (D. Norrenberg).

C'est avec virulence que Léo Moulin n'en prend à la fois aux partis politiques, aux syndicats et aux fonctionnaires dans son dernier article (1). Quelque peu emporté par son élan, il pourfend sans le moindre ménagement l'ensemble de notre organisation administrative actuelle et, sur base de constatations personnelles, ébauche une théorie séduisante pour le lecteur. Les techniques de diffusion collective abondant généralement dans le même sens, l'image présentée concorde assez bien avec les soupçons que d'aucuns éprouvent à l'encontre de la chose publique.

Reste à examiner si elle correspond aux données examinées par l'auteur ou si ce dernier n'a pas volontairement tenté de caricaturer son sujet. Car prêter aux partis politiques le rôle de « bureau de placement » (p 50),

---

(1) L. MOULIN, La politisation de l'administration. *Revue générale*, 1970, no 1, pp. 47-62.

aux organisations politiques et syndicales celui de places-fortes de vassalités inconditionnelles ou d'attachements claniques (p. 54) et à certaines administrations celui des fiefs tenus par de grands féodaux cooptés par leurs pairs (p. 55), doit nécessairement aboutir à rompre les liens civiques et à mener tout droit à l'éclatement de la communauté (p. 60). Encore faut-il que les équipes ministérielles qui se constituent et se succèdent aient pour souci essentiel de procéder à un train de nominations et de promotions, fruits de longues palabres (p. 52).

Comme ces observations ne s'appuient ni sur des tableaux statistiques, ni sur des écrits qui permettraient de corroborer les conclusions dégagées, le lecteur ne peut qu'accepter les observations du sociologue bien connu en Belgique et à l'étranger.

C'est précisément pour éviter que son analyse soit acceptée comme correspondant à la réalité observée que nous croyons devoir la nuancer, voire contester la plupart de ses observations. Les remarques qui suivent n'ont d'autre but que de permettre un jugement pondéré dans une matière propice à la polémique.

#### *La statut CAMU et son application (2).*

Prétendre comme le fait L. Moulin, que le déroulement de la carrière des fonctionnaires est laissé à la discrétion ministérielle et aux interventions sans cesse croissantes de partis politiques, va à l'encontre d'une pratique administrative de plus de 30 ans d'âge. Une lecture attentive du statut des agents de l'Etat et une enquête sérieuse sur l'application qui en a été faite dans les recueils du Conseil d'Etat fait apparaître une situation bien différente.

Comme l'auteur de l'article ne présente pas d'exemple concret de décisions arbitraires, il serait difficile de le renvoyer aux arrêts rendus par le Conseil d'Etat dans un domaine déterminé. Mais comme il accuse d'autre part l'autorité politique de n'avoir point tenu compte du statut des agents de l'Etat, sans en exposer les grandes lignes, nous croyons devoir en rappeler les dispositions particulières pour ce qui concerne la protection des fonctionnaires vis-à-vis des ingérences politiques.

1. Le recrutement de l'ensemble du personnel de l'Etat a été confié à un Secrétariat permanent au recrutement, dont le souci d'objectivité et d'impartialité fut poussé à un point tel, que des critiques se sont élevées tant vis-à-vis de la longueur des épreuves imposées qu'à propos du contenu des programmes exigés.

---

(2) Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié par les A.R. du 16 mars 1964 et du 17 septembre 1969.

2. Les fonctionnaires admis au stage, dont la durée est de un an, sont confiés à une direction générale de la sélection et de la formation, dirigée par un maître général des stages qui en arrête les programmes et les méthodes (3). Cette formation professionnelle ne fait aucune place aux interventions politiques, puisque l'affectation des stagiaires s'effectuera sur base des résultats obtenus pendant l'année du stage et le rapport général rédigé à l'issue de celle-ci.

3. Après prestation de serment et prise de fonctions, tout agent de l'Etat se voit attribué un signalement par ses supérieurs hiérarchiques. Il vise à la fois ses mérites, aptitudes et rendement, et doit être visé par l'intéressé qui dispose en outre, en cas de contestation, d'un droit de recours auprès d'une chambre départementale présidée par un magistrat. L'intervention politique est donc inexistante.

4. Le déroulement de la carrière est davantage susceptible d'une intrusion politique, puisque le Ministre propose les candidats au Chef de l'Etat. Toutefois certains critères devront être respectés : ancienneté minimum requise, avis motivé du conseil de direction, équilibre prudent à respecter vis-à-vis de l'opinion publique. Un Ministre ne nommera pas n'importe qui à n'importe quoi. Le contrôle parlementaire existe et un recours à l'encontre d'une décision ministérielle peut toujours être introduit auprès du Conseil d'Etat.

Les droits individuels quant au déroulement normal d'une carrière administrative sont donc protégés. Faut-il dès lors rechercher les faiblesses dans une application abusive d'un certain article 18 du statut, qui permet de dispenser le Ministre de tout ou partie des conditions prescrites en faveur de personnes de haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique?

S'il est exact que cet article a permis antérieurement de procéder à certaines nominations partisanses, il faut souligner que le recours à semblable procédure a décliné au fil des ans, au point de ne plus avoir été appliqué depuis 1963.

Mais peut-être L. Moulin entend-il fustiger les recrutements de personnel temporaire à certains emplois des cadres administratifs ? Certes, le Ministre peut procéder à des engagements temporaires, mais pour autant que ses Collègues de la Fonction publique et du Budget aient marqué leur accord et que les intéressés disposent des diplômes requis. Mais il s'agit toutefois d'une situation précaire, car les désignations ne valent que pour

---

(3) D. NORRENBERG, Vers un renouveau de la Fonction publique ? *Res Publica*, 1965, 3, pp. 254-261.

des grades correspondant au début de la hiérarchie administrative et qui ne laissent aucun espoir de promotion ultérieure pour les intéressés. La brèche ainsi opérée permet-elle l'ouverture des Ministères aux opinions partisans ou ne s'agit-il pas plutôt d'une soupape de sécurité permettant au Ministre de parer à des besoins urgents de personnel ?

Nous pensons plutôt que l'auteur vise l'application du statut en matière de promotions. Dans pareil cas, il aurait intérêt à revoir les efforts déployés par les Ministres de la Fonction publique depuis 1964. C'est en vue précisément de réduire encore le choix des Ministres, qu'un ingénieux système d'épreuves de confirmation et de maturité professionnelle a été mis au point (4). Une série d'épreuves devaient dorénavant jalonner la carrière des fonctionnaires jusque et y compris le grade de directeur. La mise au point de ces diverses épreuves constitua un effort tel que la Fonction publique fut amenée à proposer certains aménagements et simplifications, entrés en vigueur depuis le 1er janvier 1970. Bref, c'est plutôt dans le sens du renforcement des protections individuelles que l'on s'est orienté depuis 1937 et non le contraire.

*Le Ministre, chef de département.*

Lorsque L. Moulin ironise à diverses reprises à propos d'abus politiques commis par les Ministres, il présente un bien singulier portrait de la fonction ministérielle qui ne correspond nullement à la réalité. Certes, le Ministre est un homme politique qui agira comme tel lorsque d'importantes décisions devront être prises, que ce soit en Conseil des Ministres ou à la tête de son département. Mais est-ce là une attitude fréquente ?

Si le sociologue avait soigneusement observé la réalité politique et administrative, il désenchanterait rapidement. Le comportement ministériel se rapproche en effet davantage du technicien chef suprême d'une vaste unité administrative, que de celui de politicien à l'affût de quelques avantages supplémentaires pour ses partisans.

Plusieurs indices permettent de mesurer l'importance respective de l'aspect politique ou technique de la fonction ministérielle :

1. L'agenda des séances du Conseil des Ministres. S'il fallait établir une proportion entre les affaires techniques et les affaires politiques, nous dirions que les délibérations techniques l'emportent en grosse majorité sur les quelques grandes délibérations politiques. Il s'agit le plus souvent de trancher des répartitions de compétences entre ministères ou de présenter

---

(4) Arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié par l'A.R. du 17 septembre 1969.

à l'approbation des collègues du Conseil des dossiers mûrement préparés par l'administration. Les grandes délibérations politiques existent, mais leur fréquence est plus réduite ;

2. Le volume des dossiers traités quotidiennement par un Ministre dans son département. Dans ce secteur d'activités, les problèmes techniques constituent l'écrasante majorité des cas. Le Ministre donne certes des impulsions ou des directives à ses services. Mais ce sont ces derniers qui étudient les affaires, constituent les dossiers et suggèrent au Ministre de prendre une position déterminée. La précarité du passage ministériel par rapport à la permanence de l'administration rend d'ailleurs semblable mécanisme inévitable. Ce sont les fonctionnaires qui connaissent les affaires, peuvent exposer les antécédents et les aboutissants des dossiers et proposer des éléments de solution au Ministre ;

3. La passation des pouvoirs dans les Ministères. Contrairement à ce que semble imaginer M. Moulin, il ne se manifeste aucune rupture brutale lors de la formation d'un nouveau gouvernement. C'est au contraire le phénomène de la continuité surprenante, au sein des divers départements ministériels, qui mériterait d'être analysé. Loin d'écarter tout ce que son prédécesseur a mis en chantier, le nouveau Ministre s'efforcera de mener à bien les divers projets envisagés. Qu'il s'agisse de secteurs aussi différents que ceux des Affaires Etrangères ou de la Défense, des Finances ou des Travaux publics, il est possible de déceler une même politique, bien que conçue puis réalisée par des Ministres d'appartenance politique différente. Seul un accent particulier est parfois placé sur tel aspect de la question plutôt que sur tel autre. L'exemple avancé par l'auteur à propos du département de L'Education nationale n'est guère probant. Qu'il s'agisse de l'enseignement spécial, de la réforme de l'enseignement secondaire ou des transformations de l'enseignement supérieur, ce sont les mêmes textes qui ont servi de point de départ. Ils ont peut-être été adaptés, aménagés ou améliorés, mais certainement pas imaginés de toute pièce par le nouveau titulaire du portefeuille.

Certains Ministres sont plus dynamiques que d'autres et poussent davantage les travaux à bonne fin. Mais quel que soit leur tempérament, il ne négligeront pas les initiatives de leurs prédécesseurs.

Bref, les grands bouleversements imaginés par l'auteur lors du transfert des pouvoirs ne correspondent ni à la tradition ni à la réalité administrative. Il aurait dû souligner au contraire l'existence d'un principe de continuité dans la gestion des affaires publiques, mettre l'accent sur l'aspect croissant de décisions techniques et le désir des Ministres de coopérer avec leur administration pour réaliser certaines choses. Reste à réfuter

les critiques acerbes de l'auteur à propos de l'engagement politique et syndical des fonctionnaires.

*Le droit d'opinion.*

Ce droit d'opinion est reconnu aux fonctionnaires comme à tous les autres citoyens. Serviteurs de l'Etat, il est normal qu'ils éprouvent une propension plus forte à prendre position quant à la manière dont ce dernier doit remplir ses tâches. Témoins privilégiés de l'action gouvernementale, ils peuvent comparer et disséquer à loisir la manière dont nos gouvernants font usage des pouvoirs qui leur ont été confiés. Et pour autant qu'ils exécutent loyalement les instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, aucun blâme ne peut leur être adressé s'ils désirent s'affilier à un parti et militer pendant leurs heures de loisir.

La fonction essentielle d'un parti consiste toujours à gagner le plus d'adhérents possible à une conception déterminée de l'existence, de manière à conquérir le pouvoir et à l'utiliser pour se rapprocher de l'idéal qu'il défend. Certes, certains opportunistes espéreront peut-être obtenir une quelconque récompense d'un engagement politique. Mais de là à généraliser et à considérer les partis politiques comme des bureaux de placement, il y a une marge à ne pas franchir. Un parti qui remplirait ce rôle serait d'ailleurs proche du dépérissement.

Quant au trafic d'influences entre les fonctionnaires politisés et leur Ministre, en vue d'orienter ses décisions dans un sens partisan, il faudrait d'abord que ces fonctionnaires aient un accès direct à son cabinet et qu'ils désirent ensuite afficher publiquement leur appartenance politique au risque de compromettre leur carrière lors d'un changement de gouvernement. Rappelons simplement qu'un Ministre ne correspond généralement qu'avec les fonctionnaires généraux de son administration et que si un fonctionnaire subalterne doit se rendre pour un motif déterminé auprès de lui, il est élémentaire qu'il en informe ses supérieurs, ne fût-ce que pour résoudre la question de son absence pendant les heures de service.

Envisageons enfin le cas des fonctionnaires susceptibles de saboter l'entreprise ministérielle dans un but partisan, par la publication de documents confidentiels. Force nous est de rappeler à cet égard, les dispositions de l'article 9 du statut des agents de l'Etat qui précisent l'interdiction « de révéler les faits dont ils auraient connaissance en raison de leurs fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques », et de souligner l'absence de semblable manquement aux règles de déontologie professionnelle. Une série de mesures coercitives allant du rappel à l'ordre à la révocation sanctionneraient d'ailleurs toute infraction à ce principe élémentaire.

N'est-ce pas en outre surestimer les pouvoirs des commis de l'Etat, que de laisser supposer l'existence permanente entre leurs mains de documents essentiels pour la politique gouvernementale ? Les fonctionnaires généraux possèdent certes une vue globale des problèmes de leur secteur, mais doivent-ils pour cela posséder une vocation d'agent secret inféodé à quelque organisation extérieure ? Leurs autorité et prestige seraient rapidement compromis.

Quant à l'affiliation à une organisation syndicale, elle correspond à des motifs d'ordre bien différent. Confondre la défense des intérêts matériels avec des tractations politico-syndicales à propos de nominations n'est pas conforme à la réalité. Comme tout travailleur, le fonctionnaire a le droit de souhaiter de meilleures conditions de travail et des rémunérations plus satisfaisantes. Une comparaison avec les grandes entreprises privées est assez édifiante à cet égard et l'on comprend mieux pourquoi les Ministères à finalité technique, tels les Travaux publics ou les Communications p. ex., recrutent difficilement des jeunes universitaires. L'esprit de solidarité collective est bienfaisant à cet égard et l'auteur devrait plutôt se réjouir des premières conventions collectives applicables à la Fonction publique, et souhaiter un élargissement des préoccupations syndicales, par exemple à propos de la politique menée par l'Etat en matière de formation permanente de ses cadres.

*Pour une nouvelle approche de la Fonction publique.*

Bref, l'image de fiefs contrôlés par de grands féodaux osant braver les ordres du Roi nous surprend, car elle impliquerait l'existence de groupes ayant acquis suffisamment de puissance et d'indépendance pour résister aux injonctions ministérielles. Nous conseillons aux lecteurs qui restent convaincus par les propos de L. Moulin de bien vouloir parcourir les derniers rapports annuels du Secrétariat permanent au recrutement du personnel de l'Etat. Les « grâces » d'Etat que l'auteur semble déceler n'attirent apparemment pas les clientèles des partis politiques, puisque certains départements ministériels possèdent des cadres dont les vides deviennent inquiétants. Pour certains emplois mis en compétition, il est même devenu difficile de susciter des candidatures et il a fallu mettre au point une méthode nouvelle de sélection pour enrayer la pénurie.

Est-ce le résultat d'une période de haute conjoncture sur le marché de l'emploi ? Nous croyons à un mal plus profond, car sinon comment expliquer les démissions, assez nombreuses dans certains secteurs, en cours de carrière.

La Fonction publique n'attire guère les jeunes, et à fortiori pas les jeunes loups s'affiliant simultanément à divers partis en vue de hâter leur carrière, parce que les sacrifices matériels imposés tout au long d'une carrière

consacrée à la collectivité ne sont pas compensés par des perspectives de responsabilités importantes. Alors que le secteur privé présente des avantages matériels immédiats nettement supérieurs à ceux de l'Etat, il offre également la perspective d'accéder à des emplois dirigeants dans des délais rapprochés (le phénomène des jeunes cadres), avec des responsabilités étendues et une mobilité dans le travail assurée. L'administration au contraire en est restée aux rétributions modestes qui évoluent lentement, à l'application stricte du critère de l'ancienneté pour les promotions, quelle que soit la valeur de ses agents, à des structures hiérarchisées et tellement lourdes, qu'elles découragent tout dynamisme et esprit d'initiative, enfin à une absence totale de mobilité pour ses cadres. Or, plus notre société évolue, plus le retard enregistré par la Fonction publique devient considérable. Alors que le désir de servir l'Etat devrait animer nos plus brillants universitaires, ils ne s'y engagent qu'après avoir vainement cherché ailleurs une situation plus enviable. Le mal est donc profond et l'on peut se demander si l'analyse présentée par L. Moulin contribue à un diagnostic sérieux.

### III. Réponse de Léo Moulin.

Le dirai-je ? Les observations que m'a adressées Daniel Norrenberg ne m'ont aucunement convaincu, sinon de la justesse des miennes.

1. L'étude de Norrenberg est purement formelle et juridique ; elle passe à côté de ce qui est l'objet même de la science politique, à savoir le concret observable dans les domaines du Pouvoir ; elle n'aborde pas le phénomène constant et généralisé de la politisation aux sens où ce mot a été défini, ou celui des « parachutages » de tous ordres, à l'Etat et dans les parastataux, au départ des Cabinets ministériels, par exemple, ou encore celui des indécisions ministérielles en matière de nominations ou de promotions *uniquement* imputables à l'équilibre des forces politiques (ou politiques) en présence.

Contrairement à ce que semble croire Daniel Norrenberg, les techniques de diffusion collective ne sont pas à l'origine de cette image de l'administration ; l'opinion publique n'est pas le jouet d'illusions malignes qui l'induisent à croire ce qui n'est pas. Le fait de la politisation n'a d'ailleurs pas été mis en doute au cours du colloque, même si certains parmi les Français se sont limités à dire que « l'influence de la politique sur la carrière des fonctionnaires n'était pas nulle » — ce qui constitue une bien jolie litote. Du côté belge, M. Norrenberg excepté, personne n'a mis en doute qu'un *cursus honorum* de grande classe fût possible sans l'appui des partis et des syndicats. La chose va à ce point de soi que M.

Van Hassel s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux institutionnaliser purement et simplement le système en y intégrant la dimension « appartenance politique » comme on l'a fait pour les données linguistiques.

La politisation de l'administration apparaît donc comme un fait — et un fait irréversible.

2. Pour illustrer cette affirmation, les exemples abondent : depuis 1956, les nominations des Directeurs généraux, des directeurs d'administration et des conseillers aux Ministères de l'Éducation nationale ont été faites sur la base d'arrêtés d'exception qui ont permis de constituer un comité de direction à majorité socialiste dans le Ministère francophone et un comité de direction à majorité C.V.P. dans le Ministère néerlandophone. Est-ce là le fruit du hasard ou d'une sélection opérée sur la seule base du mérite ?

Dans ces mêmes ministères, *un seul fonctionnaire général* a franchi les étapes successives de la carrière administrative selon les normes statutaires ; pour tous les autres, des considérations d'appartenance politique sont entrées en ligne de compte. Politisation ou pas ?

Et ce que l'on dit ici des Ministères, particulièrement politisés, de l'Éducation Nationale pourrait être aisément appliqué aux autres Ministères et Corps constitués de notre pays.

Daniel Norrenberg croit-il vraiment que la composition politique — connue de tous — de la Cour des Comptes, du Conseil d'État, du Secrétariat Permanent au Recrutement du Personnel de l'État, du corps diplomatique, du corps des officiers généraux, du personnel enseignant, universitaire ou non, soit purement aléatoire et méritocratique, si bien que les merveilles d'équilibres — linguistiques, politiques, régionaux, universitaires, familiaux, etc. — qu'elle fait apparaître ne devraient rien à l'action des partis, des syndicats et des autres groupes de pression et d'intérêt qui se partagent les arènes du pouvoir en Belgique ? A la volonté *politique* de ses auteurs ?

Croit-il, pour ne prendre qu'un exemple, que si le Conseil d'État était à refaire, il comprendrait encore un homme que tout le monde aime, estime et respecte, sans aucun doute, pour sa grande probité morale, la solidité de son savoir et son humaine tendresse, mais à qui ses opinions d'extrême-gauche fermeraient aujourd'hui les voies d'accès au Conseil, comme elles les lui avaient ouvertes autrefois ?

Croit-il que le départ de M. Ansiaux n'a pas eu une dimension politique ? Que la nomination de M. Evalenko ne doit rien au Parti socialiste ? Faut-il ressortir le dossier des nominations partisans dans les parastataux ? Et souligner, une fois encore, combien toutes les nominations, qu'elles soient étatiques ou paraétatiques, sont le fruit d'équilibres savam-

ment dosés, à base de « donnant donnant » à long ou à court terme, et dont les journalistes, les Cabinets ministériels, les salons de Bruxelles connaissent les secrets bien avant que ceux-ci éclatent au plein jour — trop tard pour que l'opinion politique puisse encore réagir.

3. Daniel Norrenberg met en lumière les dispositions qui protègent la carrière des fonctionnaires. Ai-je écrit que celle-ci était entièrement laissée à « la discrétion ministérielle et aux interventions sans cesse croissantes des partis politiques » ? Ai-je dit que « l'autorité politique » ne tenait aucun compte du statut des agents ? Pas le moins du monde.

Je sais bien qu'il existe un réseau de dispositions réglementaires fort strictes qui interdit au Ministre de se débarrasser *motu proprio* d'administrateurs dont les appartenances linguistiques, politiques, philosophiques ou syndicales n'auraient pas l'heur de lui plaire (et, le cas échéant, d'administrateurs incapables, malhonnêtes ou paresseux).

Le Ministre n'est donc pas « seul maître à bord après Dieu » (avant Dieu s'il est agnostique). Il doit tenir compte, Norrenberg dixit (§ 4), de l'ancienneté, de « l'avis motivé du Conseil de direction », et aussi, d'un « équilibre prudent à respecter vis-à-vis de l'opinion publique ». Qu'est-ce que cela peut bien signifier ? Qu'est-ce que l'opinion publique vient faire ici ? Pourquoi réagirait-elle devant une nomination *régulière* due aux seuls mérites et à l'ancienneté ? Elle serait, au contraire, ravie et féliciterait le Ministre. En quoi et pourquoi celui-ci devrait-il dès lors respecter un « équilibre prudent » — sinon, parce que, en fait, sa nomination heurterait ladite opinion publique ?

« Le contrôle parlementaire existe », écrit encore D. Norrenberg. Voit-on un parlementaire appartenant à la majorité momentanément au pouvoir interpeller un Ministre à propos d'une nomination partisane ? Il y a contribué de toutes ses forces. Ou, s'il n'y a pas contribué, c'est parce qu'il n'avait pas été sollicité, ou parce qu'il se réserve d'intervenir prochainement en faveur d'un autre camarade du parti. Ou encore parce que celui qu'il soutenait, n'ayant pas été nommé, il aurait l'air de s'attaquer au Ministre pour se venger de sa déception. Le parlementaire est-il dans l'opposition ? Son intervention comptera pour une guigne, et il le sait.

Comme tout le monde, je sais que l'article 18 n'est plus appliqué, ne serait-ce que parce que les fonctionnaires lésés ont trouvé, auprès du Conseil d'Etat, les moyens d'un recours efficace contre ce genre de procédé — ou plus exactement, d'une certaine efficacité. Car il n'est pas impossible de contourner cet obstacle et les juristes conseillers des Ministres connaissent assez le sérail pour y parvenir.

De même, et j'espère que M. Norrenberg ne l'ignore pas, des dispositions réglementaires, ou leur interprétation, permettent au Ministre de struc-

turer la haute administration, comme il l'entend (à peu près), de mettre certains fonctionnaires hors-circuit, de recruter du personnel temporaire sans appliquer les règles relatives au statut de l'Etat, quitte à les faire nommer en vrac, lorsque leur nombre est devenu assez important pour intéresser les syndicats et les induire à intervenir en leur faveur.

Cela suffit pour que l'Administration se politise, fût-ce aux échelons inférieurs (mais en périodes de tension sociale, ceux-ci peuvent être décisifs).

Le fait que le Ministre éprouve parfois quelque difficulté à nommer ou à promouvoir ses séides politiques (ses acolytes, s'il s'agit d'un Ministre PSC-CVP) ne change rien à l'affaire. Louis XIV non plus n'était pas toujours libre de ses mouvements (contrairement à ce qu'enseignent, sottement, bon nombre de manuels d'histoire).

Encore ces difficultés sont-elles le plus souvent d'ordre politique plutôt que réglementaire (lequel est toujours contestable et faillible). Le Ministre, parce qu'il est d'abord et avant tout un homme politique est nécessairement prisonnier d'un vaste réseau d'attaches et de liens politiques, syndicaux, idéologiques, linguistiques, locaux, universitaires, philosophiques, etc. qui constituent, qu'il le veuille ou non, le parallélogramme des forces mouvantes qui emportent sa décision. Le fonctionnaire possède, lui aussi, son réseau de relations et d'appuis : le Ministre doit en tenir compte. Le vrai problème qui se pose à lui est de savoir comment démêler cet écheveau de forces sans ignorer les dispositions statutaires qui protègent la carrière des fonctionnaires. Il est rare qu'il n'y parvienne pas. Quand le cas se produit, c'est-à-dire quand l'obstacle réglementaire qui se dresse sur la voie de la nomination de la promotion, du « parachutage », ou de la sinécure s'est révélé infranchissable, il existe des compensations de toute sorte. Seuls restent vraiment sur le carreau les incapables intégraux et les très purs, les Lancelot du Lac de l'Administration. (Je connais des spécimens des deux espèces).

4. M. Norrenberg écrit en outre (§ 4) « qu'en vue de réduire encore le choix des Ministres » un « ingénieux système d'épreuves de confirmation et de maturité professionnelle a été mis au point ». (Notons, en passant, que ce système de sélection ne vaut que jusqu'au grade de directeur, les grades de directeur d'administration, de directeur général et de secrétaire général, c'est-à-dire les grades décisifs restant à la quasi discrétion du Conseil des Ministres). Ce système, trop compliqué, aurait eu pour conséquence de fabriquer des générations de « vieux fonctionnaires » au départ de « bêtes à bachot ». En fait, il a été abrogé en janvier 1970. (D'une manière générale, j'invite Daniel Norrenberg à réfléchir au fait que *tous* les statuts rédigés depuis un siècle et plus en Belgique prévoient

mille et un moyens de « réduire encore le choix des Ministres », c'est-à-dire d'exclure la brigade. Preuve de l'insuccès répété de ces diverses tentatives).

5. M. Norrenberg me reproche, d'autre part, de ne m'appuyer « ni sur des tableaux statistiques, ni sur des écrits » qui permettraient de corroborer mes affirmations.

Des statistiques et des travaux, il en existe pour l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni. Pas pour la Belgique.

MM. Mattei Dogan, Klaus von Beyme, William A. Robson, Georges Vedel, Bernard Gournay, Roger Grégoire, etc. ont écrit des ouvrages et des articles sur le thème de la politisation de l'Administration.

Il ne tient qu'à M. Norrenberg de les imiter. Pourquoi ne pas proposer à l'une ou l'autre Fondation où à quelque Université ou Institut en quête d'un sujet neuf et brûlant, d'entamer une étude sur ce thème ? Celui-ci a déjà été traité au Congrès mondial de l'IPSA en 1961. Il le sera encore en 1973, à Montréal. Il n'est pas exclu que le Collège d'Europe l'inscrive parmi les thèmes de recherche de la Section juridique. C'est le moment, semble-t-il, de se pencher sur ce problème et de l'étudier scientifiquement.

Quelle ne serait pas la joie (un peu étonnée quand même) des Belges s'il était démontré que, contrairement aux légendes répandues par les techniques de diffusion collective et par le Président de l'Institut belge de Science Politique, l'administration de notre pays est la moins politisée qui soit, ou ne l'est pas du tout !

6. M. Norrenberg fait du ministre un « technicien, chef suprême d'une vaste unité administrative », obligé de traiter principalement des « problèmes techniques », de « présenter à l'approbation des collègues du Conseil des Ministres des dossiers mûrement préparés par l'administration » ce qui, dans l'optique de Daniel Norrenberg, leur assure un caractère de haute et pure technicité.

Sur ce point mon désaccord est total. Il est possible, j'irai jusqu'à dire : il est normal qu'à l'agenda du Conseil des Ministres les affaires dites techniques soient beaucoup plus nombreuses que les affaires politiques.

Mais qu'est-ce qu'une affaire technique au niveau du Conseil des Ministres ? Comment imaginer, à ce niveau, une affaire qui n'ait pas une dimension, une résonance, une coloration, des implications, des conséquences politiques ? Qui ne soit pas le résultat, immédiat ou lointain, d'une option globale, c'est-à-dire politique, antérieure (\*) ?

\* Cf L. MOULIN, Les conditions politiques préalables à tout programme économique, *Revue politique et parlementaire*, décembre 1956, pp. 392-405. La technocratie, épouvantail et tentation du monde moderne, *Res Publica*, n° 1/1962, pp. 28-50 [paru en néerlandais (*Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 1961/4, blz. 344-396), et en italien (*Rassegna Italiana di Sociologia*, avril-juin 1962, pp. 187-238)].

A ce niveau de la gestion de l'Etat, les actes les plus humbles ont un accent politique ; et les Ministres le savent bien qui se battent parfois rudement pour des affaires dont l'opinion publique ne voit pas la signification réelle ou symbolique. En irait-il autrement, les Ministres se pencheraient-ils régulièrement sur des problèmes techniques, purement et seulement techniques, ils renonceraient à remplir leur fonction essentielle qui est de gouverner le pays et non de se perdre dans les détails. *De minimis non curat praetor.*

Mais, dit encore Norrenberg, les dossiers de l'Administration sur lesquels le Ministre est appelé à juger sont des documents techniques. A un certain niveau, oui (et encore). Au niveau ministériel, non (espérons-le). Au demeurant, le Ministre qui donne « impulsions et directives » à ses services, doit être le garant de ce que celles-ci ne sont pas le fruit d'élucubrations purement technocratiques. Ou du moins, devrait l'être. C'est même l'une des raisons pour lesquelles il se fait assister d'un Cabinet essentiellement politique.

Mais, dit Norrenberg, la passation des pouvoirs se fait sans « rupture brutale lors de la formation d'un nouveau gouvernement ». On peut constater un « phénomène de continuité surprenante au sein des divers départements ministériels », le nouveau Ministre s'efforçant de « mener à bien les divers projets envisagés » par son prédécesseur. Ce sont là des faits évidents et connus de tous (sauf des électeurs) et qui me sont personnellement à ce point familiers qu'ils constituent une des raisons parmi bien d'autres (notamment la « rigidité » budgétaire) qui m'inclinent à croire que les résultats des élections ont peu d'importance pour le citoyen : quels qu'ils soient, celui-ci pourra chanter, comme dans la Fille de Madame Angot, que ce n'était pas la peine de changer de gouvernement pour placer « parfois » un « accent particulier sur tel aspect de la question plutôt que sur tel autre » (Norrenberg *dixit*), pour « adapter, aménager ou améliorer » des textes préexistants (je cite encore), et « certainement pas (pour en) imaginer de toute pièce ». Mais la continuité de l'action gouvernementale implique-t-elle la non-politisation de l'Administration ?

Il s'ensuit que ni la technicité des dossiers élaborés par l'Administration (une Administration profondément politisée) ni, à travers les Ministres qui se succèdent, la continuité (inévitabile) de l'action ministérielle, quel que soit le parti auquel appartient le Ministre, ni l'apparente technicité des problèmes traités en Conseil des Ministres, dont l'action suffirait seule à les politiser, n'infirmen en rien ma thèse. Ai-je dit que les Ministres ne posaient *que* des actes destinés à assurer la totale politisation de l'Administration ? Je sais fort bien qu'ils ont autre chose (et sans doute mieux) à faire. De même, je n'ai nullement nié que la nécessaire continui-

té dans la gestion des affaires publiques limitât, par la force des choses, sa politisation.

J'ai affirmé, tout simplement, que l'Administration belge était politisée et que cette politisation était l'œuvre des partis et des syndicats qui y voyaient un moyen efficace 1° de satisfaire leur clientèle (au sens romain du terme) et 2° de contrôler la « bonne » marche de l'Etat dans un sens favorable à leurs desseins.

Il importe peu, dans ces conditions — à supposer d'ailleurs que l'image qu'en donne Norrenberg corresponde bien à l'exacte réalité sociologique et non à la fiction juridique — que l'Administration soit seule compétente pour connaître les affaires et exposer « les antécédents et les aboutissants des dossiers ». Cela ne l'empêche pas d'être politisée, sinon dans son action (et encore !), du moins dans ses structures et dans son esprit, ni le Ministre de donner aux problèmes (en apparence) techniques qui se posent à lui « l'accent particulier » que requiert son appartenance à tel ou tel parti politique, ou son état de dépendance vis-à-vis de tel ou tel groupe.

Et je crois qu'il est bien qu'il en soit ainsi. Car il faut qu'au niveau des décisions et des options globales se tiennent les spécialistes de ce genre d'« approche » que sont les politiques. Sinon le pouvoir de décision finale va à la dérive pour tomber aux mains des économistes, des ingénieurs, des conseillers de synthèse, des gens de l'O. et M. et de la recherche opérationnelle, pour ne pas parler — *horresco referens* — des militaires et des sociologues. Je souhaite donc qu'au niveau du Conseil des Ministres l'action soit politisée à 100 %. Et sans doute est-il souhaitable, je l'ai dit, même si pareille évolution offre beaucoup de dangers et provoque beaucoup d'amertume, que l'Administration soit, elle aussi, politisée. Car, comme l'écrivent fort bien, Robert Catherine et Guy Thuillier (\*) « L'administration est foncièrement anti-parlementaire : elle conteste la souveraineté parlementaire, celle du peuple également ; l'administration n'aime pas l'expression politique de la volonté populaire, et sous toutes ses formes. Elle déteste la prépotence parlementaire : le contrôle du parlement sur l'administration est onéreux pour l'intérêt général (interventions parlementaires, nominations politiques, amendements financiers ou fiscaux) et l'administration déteste également les bureaucraties des partis (généralement composées d'anciens fonctionnaires). A la limite — et dans une tradition très bonapartiste — l'administration prétend incarner mieux l'intérêt du corps social et l'intérêt général sous toutes ses formes que les politiciens et le parlement, qui « ne connaît pas » les dossiers et empêche l'administration d'agir. Aussi l'administration est-elle

---

\* Introduction à une philosophie de l'administration, A. Colin, Paris, 1969, pp. 222-223.

incitée à définir une doctrine de sa légitimité (du Plan du 9 juillet 1934 au récent rapport précité des anciens élèves de l'E.N.A. en 1967 sur le rôle de l'administration). La faveur de l'administration irait plutôt aux pouvoirs politiques qu'elle pourrait dominer facilement notamment le régime présidentiel ». Devant pareil état d'esprit, la politisation apparaît comme une des formes de la démocratisation.

7. Je n'ai nullement critiqué l'engagement politique et syndical des fonctionnaires, ni leur droit de « militer pendant leurs heures de loisir », contrairement à ce qu'affirme M. Norrenberg. Je me suis même efforcé de donner de ces attitudes une explication sociologique, c'est-à-dire, autant que faire se peut, objective. Peut-être ai-je manqué à la parfaite objectivité en mettant quelque peu en doute que *tous* les engagements fussent désintéressés. Mais l'observation et l'expérience m'inclinent à croire que, pour bon nombre de cas, l'engagement n'est qu'une façon de se trouver un patronage puissant et lucratif. En fait, je connais infiniment plus d'exemples de promotions et d'avantages dus essentiellement à une affiliation syndicale ou politique, que d'échecs graves ou de carrière brisée. Tant mieux si Daniel Norrenberg — aux purs tout est pur — connaît surtout des cas de « service inutile ». Je l'envie.

Dans la logique même de mon analyse sociologique, j'ai dit que les partis politiques étaient devenus des bureaux de placement. Je n'ai pas dit qu'ils n'étaient *que cela*, et renvoie sur ce point à tout ce que j'ai déjà écrit, dans *Res Publica* et ailleurs, sur le rôle des partis. Un parti qui se contenterait de ne remplir que ce rôle « serait d'ailleurs proche du dépérissement », écrit M. Norrenberg. Mais je crois, précisément, que c'est le cas de bon nombre d'entre eux et que ce qui les sauve, en Belgique, du « dépérissement » total, ce sont précisément les réseaux économiques, sociaux et politiques qu'ils ont constitués et qui leur conservent une clientèle. Faute d'en avoir créé de semblables, la Gauche française (le Parti Communiste excepté, qui a agi dans le sens belge) est occupée à mourir de sa belle mort — qui n'est pas belle à voir.

8. M. Norrenberg écrit encore que les fonctionnaires ne désirent pas « afficher publiquement leur appartenance politique (ils ne doivent pas l'afficher : tout le monde la connaît) *au risque de compromettre leur carrière lors d'un changement de gouvernement* ». M. Norrenberg veut-il me dire comment, dans son optique, un Ministre a les pouvoirs nécessaires pour nuire à la carrière d'un fonctionnaire dont les opinions politiques lui déplairaient ? Il a écrit, au § 4, que « les droits individuels quant au déroulement normal d'une carrière administrative sont... protégés ». Cette protection ne s'étend donc pas au fonctionnaire qui invoque d'autres suzerainetés politiques ou syndicales que celles du Ministre provisoirement

au pouvoir ? Et si le Ministre a le pouvoir de nuire, n'a-t-il pas le pouvoir de favoriser ?

9. Les documents confidentiels : que valent les dispositions de l'article 9 cité par M. Norrenberg ? Ils peuvent inciter à la prudence, et encore. Mais c'est tout. Mon interlocuteur n'a-t-il donc pas connaissance des précautions, parfois inouïes, que doivent prendre les Ministres pour assurer le secret — d'ailleurs toujours fragile et provisoire — de certains de leurs délibérations et de leurs projets ?

Ignore-t-il que des « vents malicieux » déposent régulièrement des documents confidentiels sur le bureau directorial de tel ou tel quotidien ou de tel hebdomadaire ? A-t-il oublié que la publication intempestive de documents de ce genre a réussi à torpiller certains projets ? Et ne voit-il pas que *l'une des raisons* de politiser l'administration est précisément à rechercher dans le désir des partis de pouvoir compter sur des vigies qui les alertent à temps sur les desseins de l'adversaire — celui-ci fût-il l'allié gouvernemental ?

D'autre part, je n'ai pas fait des fonctionnaires généraux des James Bond possédant « une vocation d'agent secret inféodé à quelque organisation extérieure ». J'ai même écrit qu'à un certain niveau, et à un certain degré de réussite, opéraient assez fréquemment des grâces d'état qui faisaient de ces fonctionnaires, ou, du moins, des meilleurs d'entre eux, des grands commis. Cela ne contredit en rien le fait qu'ils aient été nommés pour des raisons politiques.

10. L'affiliation syndicale ? Ai-je marqué une quelconque opposition à son principe ? Je n'en ai même pas parlé tant l'affaire va de soi. J'ai dit que les syndicats en Belgique constituent aujourd'hui, bien plus que les partis politiques, de puissantes féodalités susceptibles de braver le pouvoir central ou d'imposer leur volonté. M. Norrenberg croit-il vraiment que si le Front Commun de la F.G.T.B. et de la C.S.C. décidait de faire la vie dure au gouvernement plutôt qu'à la F.I.B., celui-ci résisterait longtemps à l'assaut ? Voit-il un Ministre braver les oukases de ces puissantes organisations ?

Et pour terminer : je sais fort bien que la Fonction Publique n'attire pas *tous* les « jeunes loups ». J'ai dit qu'elle comptait un certain nombre de « jeunes loups » dont les chances de réussite sociale étaient minces, au départ, faute d'appuis, et que c'était pour cette raison qu'ils s'inscrivaient dans les partis politiques et les syndicats.

Je sais aussi bien que Norrenberg que la Fonction Publique souffre tout à la fois d'un manque de recrutement et, trop souvent, de la médiocrité du recrutement, l'un n'allant pas sans l'autre. Il y a à cela de multiples raisons : Daniel Norrenberg en énumère quelques-unes, et je partage ses

vues sur ce point. Mais il n'entrait pas dans mes intentions de traiter de la crise de la Fonction Publique. Une organisation qui, à en croire M. Norrenberg lui-même, cette fois-ci sans illusions, paie mal, nomme à l'ancienneté, « quelle que soit la valeur de ses agents », ne tient pas compte des mérites et décourage tout dynamisme et tout esprit d'initiative, n'est évidemment pas faite pour attirer les meilleurs.

Qu'il me soit permis d'ajouter, à ces facteurs bien connus de crise, les nominations partisans, les « parachutages », les promotions injustifiées, bref ce que j'ai appelé la politisation de l'administration.



*Après avoir dit la joie et la fierté que l'Institut belge de Science politique éprouvait à pouvoir accueillir des amis français qui sont non seulement, pour la plupart, de vieux amis de notre Association, mais encore des protagonistes éminents de la science politique dans leur pays, M. Moulin les a remerciés d'avoir répondu favorablement à l'invitation de l'Institut. La présence de M. François Goguel notamment, fidèle habitué de ce genre de rencontres, est particulièrement précieuse à notre Association.*

*Le Président de l'Institut belge de Science politique a ensuite présenté les deux rapporteurs de la question, Mr. Bernard Gournay pour la France et M. Hugo Van Hassel, pour la Belgique.*



#### IV. La politisation de l'administration en France (Bernard Gournay).

Je dois vous entretenir du problème de la politisation de l'administration en France. Ce n'est pas chose facile, car le concept de « politisation » est équivoque.

Le terme politique a en effet deux significations. La politique (*politics* pour les anglo-saxons), c'est d'abord la compétition des individus et des groupes en vue de la conquête du pouvoir. Mais la politique, c'est aussi l'action ordonnée tendant à la réalisation de certains buts (*policy*); lorsque nous parlons de politique étrangère, ou de politique scientifique, c'est bien évidemment ainsi que nous l'entendons.

Vous admettez sans doute avec moi que seule la première acception doit nous retenir. Lorsque l'on évoque la politisation de l'administration, on veut dire que le fonctionnement de l'appareil administratif est influencé par des facteurs considérés comme étant extérieurs au système : phénomènes électoraux, parlementaires ou partisans. En revanche, il est clair que l'administration ne peut échapper à la politique-policy : la mission des administrateurs n'est-elle pas de préparer, puis de mettre en œuvre les choix par lesquels se concrétise l'action des hommes de gouvernement ?

Cela dit, il faut bien reconnaître que les deux sens du mot politique ne sont pas dénués de tout rapport. Le problème est en effet de savoir si un certain degré de politisation (*politics*) de l'administration ne doit pas être pratiqué par un gouvernement qui veut appliquer une politique (*policy*) radicalement nouvelle.

La deuxième difficulté du sujet que je dois traiter devant vous tient à ce que la notion de politisation a souvent une coloration péjorative. Depuis un siècle environ, un effort a été entrepris dans tous les pays occidentaux pour séparer l'administration de la politique. Les gouvernants, soutenus par la majorité de l'opinion publique, se sont attachés à passer d'un système fondé sur le patronage à un système reposant sur le seul mérite (cf. la fonction publique « professionnelle » analysée par Max Weber). De ce fait, nous avons tendance à considérer que plus on dépolitise, mieux cela vaut. A contrario, la politisation de l'administration apparaît comme un phénomène morbide, qui doit être combattu énergiquement. Il est pourtant clair qu'une administration totalement dépolitisée — c'est-à-dire une méritocratie à l'état pur — serait une redoutable technocratie.

#### *Les fonctionnaires et la vie politique.*

Pour comprendre la manière dont se pose le problème des rapports entre politique et fonction publique en France, il est nécessaire de le situer par rapport à la conception britannique traditionnelle.

Les institutions administratives de la Grande-Bretagne reposent sur un principe fondamental. Le *Civil servant* est libre de ses opinions intimes ; en tant que citoyen d'une démocratie pluraliste, il doit être rigoureusement neutre. Bien plus, son comportement doit être tel qu'aucune préférence politique ne puisse lui être prêtée. Aux yeux de l'opinion publique, l'administration doit être totalement à l'écart des jeux de la politique.

En pratique, cela veut dire que le serviteur de la couronne ne peut se présenter aux élections sans avoir rompu au préalable les liens qui l'unissaient à l'Etat, c'est-à-dire sans avoir démissionné. Cela signifie également que les fonctionnaires ne doivent pas exercer d'activités militantes qui puissent être connues du public : il leur est interdit, par exemple, de figurer dans les instances dirigeantes d'une formation politique. De la même

façon, la pratique des recommandations politiques en faveur du personnel de l'Etat, est formellement prohibée. La volonté de dépolitiser le *civil service* est poussée jusqu'à ses conséquences extrêmes : un administrateur ne saurait signer un livre ou un article sur des affaires publiques.

Tel est le modèle britannique d'une administration dépolitisée, composée de fonctionnaires à la fois anonymes et loyaux à l'égard du pouvoir en place.

Cette conception rigoureuse est acceptée par la très grande majorité de l'opinion d'Outre-Manche. Elle n'en a pas moins été critiquée par quelques auteurs dont le professeur Brian Chapman. Ne risque-t-elle pas d'anémier la vie politique en stérilisant une partie importante de la nation ? Dans un pays comme la Grande-Bretagne, qui est allé très loin dans le sens de la « société fonctionnariale », n'est-il pas paradoxal de multiplier les fonctionnaires au nom de la démocratie économique et sociale et, dans le même temps, de leur interdire toute participation active à la vie politique ? Aussi s'explique-t-on que depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des atténuations aient été apportées aux règles relatives à la participation des employés de l'Etat aux élections.

Venons-en maintenant à l'examen de la pratique française, dont l'inspiration est très différente.

Tout en s'efforçant de préserver des influences d'ordre politique le recrutement des fonctionnaires — qui repose sur le principe du concours — notre système administratif reconnaît aux serviteurs de l'Etat d'assez larges possibilités de participer à la vie politique ; le fonctionnaire français peut se présenter aux élections et être élu sans cesser pour autant d'être un agent public.

L'administration française, on le voit, se caractérise par une certaine politisation : nous sommes fort éloignés du schéma britannique.

Prenons quelques exemples.

Les grands corps de contrôle occupent une place importante dans notre système administratif. Or l'on constate à chaque élection nationale ou locale qu'un nombre non négligeable de fonctionnaires de ces « maisons » sollicitent les suffrages des électeurs sous la bannière d'un parti. Bien plus, à l'intérieur de ces corps, il existe sinon des équipes politiques, du moins des groupes d'hommes ayant des sympathies pour telle ou telle formation partisane et dont les affinités sont connues.

De la même façon, on constate que des membres du corps préfectoral se présentent aux élections, parfois dans la circonscription qu'ils ont précédemment administrée. Bien qu'il ne soit pas très fréquent, ce fait méritait d'être signalé.

Je citerai, pour en finir sur ce point, l'exemple du corps enseignant. On sait qu'en France, les enseignants sont des fonctionnaires d'Etat dotés

d'un statut hautement protecteur qui leur permet de participer à la vie politique sans courir de risque sérieux. De fait, les instituteurs et professeurs ont toujours été nombreux dans les assemblées parlementaires, où ils siègent pour la plupart à gauche et à l'extrême gauche.

Nous avons évoqué jusqu'à présent la participation des fonctionnaires français aux compétitions électorales. Il faut également signaler la présence de fonctionnaires dans les instances dirigeantes des partis, dans leurs groupes d'études ainsi que dans les équipes ou « brain-trusts » constitués autour d'hommes politiques ayant une personnalité marquante.

*La politique dans la carrière des fonctionnaires.*

La procédure du concours est utilisée pour le recrutement de la plupart des corps de fonctionnaires. Elles permettent d'éviter des discriminations d'ordre politique.

Qu'en est-il pour les nominations aux postes qui sont à la discrétion du gouvernement (directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, etc.)? Il est évidemment très difficile de dire quelle place tiennent les facteurs d'ordre politique dans ces nominations. On se bornera à trois observations :

1. Il est clair qu'aucun gouvernement ne peut nommer à ces postes de haute responsabilité des hommes qui sont ses adversaires déclarés.

2. On peut citer, à toutes les époques et sous tous les régimes qu'a connus la France, des exemples de nominations inspirées par des considérations incontestablement politiques au sens le plus précis du terme. Le gouvernement place à des postes-clés des hommes très engagés à ses côtés ; mais — phénomène caractéristique des mœurs françaises — ces hommes sont presque toujours des hauts fonctionnaires ou d'anciens hauts fonctionnaires.

3. Dans la très grande majorité des cas, le problème de l'affiliation des fonctionnaires à un parti politique ne se pose pas. Du moment qu'il n'a pas d'opinion politique « extériorisée » et s'il fait preuve de la discrétion traditionnellement requise, le haut-fonctionnaire a la perspective d'accéder aux fonctions supérieures de l'Etat. L'appartenance à certains corps de fonctionnaires, le parcours régulier et sans accident des filières habituelles, la cote personnelle des individualités au sein de l'administration elle-même, la chance aussi, sont en fait les facteurs essentiels qui expliquent l'accès aux postes-clés.

Plusieurs études — et notamment celles de Mme Siwek-Pouydesseau — ont mis en lumière le fait que de nombreuses nominations aux postes supérieurs de l'Etat se faisaient au profit d'hommes appartenant ou ayant

appartenu à un cabinet ministériel. D'aucuns ont voulu y voir le signe d'une politisation marquée de la carrière des hauts fonctionnaires.

Cette interprétation, qui se réfère implicitement au modèle britannique d'une administration a-politique, ne rend pas compte de tous les aspects d'une réalité fort complexe.

Elle repose sur l'idée que les cabinets ministériels sont des institutions dont l'activité est principalement politique (au sens du mot « *politics* ») alors que les directions seraient des organes exclusivement techniques. Il n'est pas besoin d'avoir une longue expérience de la vie publique pour s'apercevoir qu'il s'agit là d'une vision simpliste, voire caricaturale. Les conseillers techniques et chargés de mission qui constituent l'état-major administratif d'un cabinet ministériel ne sont certes pas étrangers à la politique-politics. Mais l'essentiel de leur activité consiste à assister le ministre dans la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des décisions. Ils remplissent à bien des égards les missions qu'exercent dans les autres pays les secrétariats généraux des ministères ; ils sont parfois de véritables « super-directeurs ».

Les hauts-fonctionnaires des directions (directeurs, chefs de service, sous-directeurs) ne sont pas non plus tenus à l'écart des considérations d'ordre politique : ils doivent en tenir compte dans leur action quotidienne.

En second lieu, il faut se garder de surestimer l'importance du passage par les cabinets ministériels dans le déroulement des carrières. En de nombreux ministères, le pourcentage des fonctionnaires ayant accédé aux fonctions de sous-directeur ou de chef de service sans passer par un cabinet ministériel est important.

J'ai parlé du déroulement de la carrière des hauts fonctionnaires. Quelle est la situation en ce qui concerne les autres agents publics ?

On sait que pour la très grande majorité des agents publics les décisions d'avancement sont prises par les commissions paritaires au sein desquelles les représentants syndicaux jouent un rôle prépondérant. Or, les liens des centrales syndicales ou du moins de certaines d'entre elles avec les partis politiques sont notoires. Ces influences politico-syndicales jouent au profit des agents qui « pensent bien » au détriment des minorités et des inorganisés. L'exemple le plus souvent cité à cet égard est celui des instituteurs, dont le syndicat, au moins jusqu'à une date récente, entretenait des relations étroites avec la S.F.I.O.

Des considérations d'ordre politique peuvent également jouer pour les mutations géographiques des fonctionnaires. Aux yeux des agents travaillant dans les services extérieurs de l'État (enseignants, agents du fisc, fonctionnaires de la police) les changements d'affectation en cours de

carrière revêtent une grande importance. Recrutés en grand nombre au sud de la Loire, ces agents aspirent à « revenir au pays ». Pour obtenir satisfaction, ils recourent massivement aux parlementaires. Les interventions de ceux-ci affluent par dizaines de milliers chaque année dans les ministères parisiens.

Ici encore nous sommes très loin de la politique britannique.

*Politique et action administrative.*

Dans quelle mesure les décisions prises aux différents échelons de l'administration sont-elles influencées par des considérations d'ordre politique ou électoral ?

Il serait téméraire d'affirmer que de telles considérations ne jouent pas. Qu'il s'agisse de subventions d'équipement ou d'implantation d'établissements nouveaux, les circonscriptions dont l'élu est un ministre ou ancien ministre sont rarement oubliées.

Peut-on affirmer, d'une manière générale, que les circonscriptions acquises à la majorité sont systématiquement et massivement favorisées ? De telles situations ont pu être constatées dans le passé ; mais rien ne permet d'affirmer qu'il en est de même aujourd'hui. Pourquoi ? Parce que la répartition des subventions se fait selon des méthodes qui peuvent être qualifiées d'objectives. Hormis une « réserve ministérielle » d'un montant d'ailleurs limité, les crédits sont divisés en enveloppes régionales, elles-mêmes sous-réparties en enveloppes départementales ; dans le cadre de ces dernières, l'établissement des listes d'opérations subventionnées se fait après consultation des conseils généraux. On voit mal comment avec un tel système de distribution, des circonscriptions pourraient être fortement privilégiées ou pénalisées.

Il y a plus. Dans la mesure où les ministres conservent une certaine possibilité de jeu, il n'est pas sûr que les circonscriptions qui « votent bien » en profiteront. Le procédé de la subvention peut être utilisé aussi bien pour aider un élu à conserver son siège que pour aider un candidat battu à le retrouver.

En conclusion, on ne peut nier qu'il y ait des « inflexions » dans la distribution des aides financières : le procédé est de tous les temps et de tous les régimes. Mais personne n'a jamais soutenu que le phénomène était généralisé.

Ce qui a pu faire croire le contraire, c'est un certain battage fait par les élus ou les candidats désireux de prouver à leurs électeurs qu'ils ont l'oreille des ministres. S'attribuer le mérite d'une subvention qui, de toute façon, aurait été accordée en étant le premier à l'annoncer est une pratique fort ancienne.

En définitive, les remarques qui précèdent mettent en lumière certaines caractéristiques du système administratif français.

Nos pratiques diffèrent sensiblement du schéma britannique dont la rigueur et l'esprit de discipline civique n'ont pu être acclimatées chez nous. L'administration française connaît dans les faits une politisation relative, mais qui joue dans des sens différents, sans d'ailleurs dépasser certaines limites.

Cette politisation partielle tient à trois phénomènes profonds :

- à notre refus — d'inspiration égalitaire — d'interdire aux fonctionnaires de participer à la vie politique ;
- à la force du syndicalisme des fonctionnaires et plus particulièrement des syndicats d'enseignants ;
- enfin au type de relations qui s'est établi entre un pouvoir d'Etat très fortement centralisé et des « administrés » qui ont besoin d'intercesseurs auprès du gouvernement.

## V. Het verpolitiseren van de administratie (Hugo Van Hassel).

De barbaarsheid van de hoofding van deze bijdrage stoort alleen diegene welke niet vertrouwd is met het gangbaar jargon in het Belgische bestuurs-systeem. Daar waar het neologisme « verpolitiseren » aan een werkelijke behoefte beantwoordt, weet ieder maar al te best dat « administratie » in feite het geheel der boekhoudkundige verrichtingen betekent en niet bestuur, laat staan overheidsbestuur. Voorlopig houden we het dan toch nog maar eens bij dit barbarisme omwille van de blikvanger die er voor ons belgen blijft uitflitsen.

En eens de aandacht gevangen, moest het dan maar al dadelijk gesteld worden, dat zo verpolitisering de teloorgang betekent van de ambtenaar die in wezen en handelen neutraal is, dit slechts het onttakelen is van een oude mythe. Deze mythe die ons de ambtenaar afschilderde als de neutrale garant van het Gemeenebest staat ons vanuit het verleden als model.

Max Weber (1) houdt hem ons voor in zijn ideaaltipe van rationalistische en mechanistische organisatie. We kennen maar al te best deze funktionaris die slechts rationeel uitvoert. Hij is op grond van zijn specialistische deeltkennis aangeworven, kreeg de precies hem passende taak, waar hij met de regelmaat van een radertje in het apparaat algemene

---

(1) GERTH H.H., WRIGHT MILLS C. From Max Weber, *Essays in Sociology*, New York, Oxford U.P., 1958, blz. 196 e.v.

regels uniform en geijkt op de gegeven gevallen toepast. Hij kan zakelijk en sekuur de hogerop bepaalde regels uitvoeren, want hij zit veilig geborgen, met slechts promotie naargelang hij zich naar de regels voegt en ouder wordt en hij zich ook ten aanzien van zijn kollega's alleen zekelijk verhoudt. Hij is dus volledig berekenbaar en regelbaar en ongevaarlijk, wars van alle invloeden van buitenaf.

Men vergeet allicht dat Weber aan de top van dit bureaucratisch systeem een regering zag, bemand met een rationalistische, oligarchische elite, uiteraard homogeen, welke in een « entzauberte Welt » de meest rationele democratie zou realiseren. Als hoogtepunt van de rationalisatie van de staatsleiding, zou zij kiezen wat voor het volk de beste beslissing is.

De bureaukratische organisatie is in haar handen een willig instrument om het Schip van Staat te sturen. De leden van dergelijke organisatie worden zo ingevoegd dat ze zich volledig integreren, zich identificeren met de leiderselite en zich ook van de levende gemeenschap afsluiten. Ze zijn slechts volwaardige leden als ze dit terdege kunnen.

Het overheidsapparaat is in dat geval van hegeliïans bemiddelaar tussen beleidsvoerder en maatschappij, het beheersingsinstrument bij uitstek geworden.

De ambtenarij is in dergelijk systeem wel degelijk verpolitiseerd in de lijn van de heersende elite. In onze negentiende eeuw schijnt zich dat model wel te realiseren.

In die zin spreekt trouwens Léo Moulin (2) : « ogenschijnlijk kon toen het bestuursstelsel van de Overheid niet verpolitiseerd schijnen vermits er een harmonische samenklank bestond tussen de ambtenarij en de heersende klas. De belangen van de ambtenaren en de leiderselite kwamen overeen en ook hun wereldbeeld was naar hun bourgeoisieërdom gekneed ».

Wij zouden wel ierwat voorzichtiger willen stellen dat zo ze niet uit de bourgeoisie stamden, ze die dan toch in hun waardenbeleven als referentiegroep naliepen.

Léo Moulin citeert hierbij dan nog M. Block uit de « Dictionnaire de la Politique » die in 1863, precies in de eeuw van de « neutrale » ambtenaar, verscheen : « à toutes les époques et dans tous les pays, l'Administration a été l'auxiliaire dévoué de la Politique (avec comme mission essentielle) de faire pénétrer dans les détails les principes et les doctrines du gouvernement ».

We kunnen toch nog ietwat huiverig staan tegenover het absoluut karakter van dergelijke uitspraken, vermits we heden nog maar weinig gegevens

(2) MOULIN L., La politisation de l'administration, in *Revue générale*, janvier 1970.

bezitten om zo maar te kunnen stellen dat onze overheidsbesturen in de negentiende eeuw volledig en homogeen verpolitiseerd waren, tot de heersende klas behoorden of uit de toenmalige politieke leiderselite putten.

Behalve voor de ambtenaren van Buitenlandse Zaken (3) en de legerleiding, waar men toch sterke aanduidingen in die richting schijnt te vinden, zou dit minder het geval zijn voor de andere ambtenaren.

Als men dan evenwel bedenkt dat onze toenmalige bewakingsstaat (Etat gendarme) weinig meer fukties had dan de buitenlandse betrekkingen te verzorgen, eventueel oorlog te voeren en de binnenlandse orde te handhaven, m.a.w. een kader ophouden waarin het « *laisser faire* » de natuurlijke regulator kon zijn van de economische en sociale betrekkingen, dan schieten er weinig besturen over die met een andere categorie mensen bevolkt zouden geweest zijn.

Ten dien tijde was het overheidsbeleid trouwens zeer goed doenbaar bij middel van een beperkt stel handelbare en in juridische vorm gegoten regels die dan werden toegepast door de ambtenaren die zich bij hun oordeel steunden op een gemeenschappelijk waardensysteem. We mogen trouwens niet vergeten dat tot 1848 en alleszins tot dat jaar nog, er 48 topambtenaren in het parlement zetelden en dus rechtstreeks mee het beleid, — m.a.w. de politiek —, bepaalden. Wegens het beslissen van de inkompatibiliteit werden ze er in 1848 uit verbannen.

Nu stemt het ook wel tot nadenken dat het precies rond deze periode is dat de teleurgang van het Unionisme wordt vastgesteld. Het homogeen karakter van de politieke elite gaat afbrokkelen, splitst zich op in twee partijen, om later verder uit te deinen over drie partijen en over frakties binnen partijen. De drukking van de arbeidersbeweging is hier niet vreemd aan, terwijl nieuwe waardensystemen zodoende hun bedding binnen de maatschappij vinden.

Waar we bijna zeker zijn dat de ministeriële kabinetten er zijn sinds de Belgische staat er is, zijn de aanvankelijk slechts het respektievelijk partikulier sekretariaat van de ministers. Vanaf de jaren 1860 zijn ze evenwel gaan aangroeien. Men zou kunnen stellen dat naargelang de ministeriële functie zich verpolitiseert en ook een partij-aangelegenheid wordt en zich van een koninklijk beleid distancieert, het ministerieel kabinet groeit.

Het is dus het overdenken waard dat precies op het ogenblik dat de politieke elite zich opsplijst, dat er tegenelites ontstaan en er omtrent het verwezenlijken van het Gemenebest betwisting ontstaat, dat de ambtenaar als hoeder van dat Gemenebest uit het parlement wordt gezet en dat

---

(3) MOLITOR A., *L'administration dans la société belge*, in *Aspects de la Société Belge*, Bruxelles, Edit. Libr. Encyclopédique, 1958, blz. 110.

sindsdien ook stilaan de ministeriële kabinetten aan omvang winnen om de man die tijdelijk de beleidsverantwoordelijkheid draagt bij te staan in het voeren van zijn politiek.

Wat Ducpétiaux in 1860 reeds aankloeg, vinden we ook in de studie van Wodon in 1915 terug. De twee partijen namelijk die tot dan toe afwisselend aan het bewind waren, verdeelden de posities in de besturen onder mekaar. Zowel voor het ingangsexamen als voor de benoeming van kandidaten met studiediploma, beperkt zich de keuze van de minister tot diegenen die werden aanbevolen.

Toen was het aanbevelen een normale taak van volksvertegenwoordiger en senator die hen niemand ten kwade duidde toen.

Wodon klaagt dit systeem evenwel aan in de volgende bewoordingen : « le patronage politique en cette matière n'est pourtant qu'un système de corruption et de démoralisation qui, pour la raison qu'il tend à faire prévaloir sur l'intérêt général les intérêts particuliers (...). Aussi bien, n'est-ce pas seulement sur le recrutement du personnel que se font sentir les effets du patronage politique. De plus en plus il s'étend à l'avancement ».

Terzelve tijd ontwikkelt zich bij de minister wantrouwen ten aanzien van de ambtenaren waarmee hij te doen krijgt omdat hij best weet dat ze een tegengesteld waardenpatroon toegedaan zijn die ze eventueel ook in zijn beleid wensen te aktualiseren. In sterk technische departementen anderdeels, zoals Financiën er een is, neemt het eigen technisch waardepatroon de overhand bij de funktionarissen die hun loopbaan vanuit de basis beginnen en zodoende zeer sterk in deze technisch zin gesocialiseerd zijn. Deze vrij weberiaanse organisatie is in zichzelf gekeerd, sterk gehouden aan de eigen waarden en de gevoerde politiek deze van de organisatie zelf als geheel. In dit geval is de kans weer groot dat de minister moeilijkheden ondervindt bij het uitbouwen en uitvoeren van een eigen politiek. Ook in dit tweede geval is hij dan geneigd zich vooral te gaan steunen op een eigen gekozen kabinet met in zijn spoor, voor hem betrouwbare ambtenaren.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat als na de tweede wereldoorlog, socialistische ministers aan de regering gaan participeren, ze voor departementen komen te staan die zoals Wodon rertelt, verpolitiseerd waren én door rekrutering én door promotie. Dat zulke situatie aanleiding kan geven tot het lamleggen van progressieve ministers door andersdenkende besturen, — en waarschijnlijk ook vice-versa, — bracht de studie van S.M. Lipset « Agrarian Socialism » (4) aan het licht in Saskatchewan (Canada).

(4) LIPSET S.M., *Agrarian Socialism*, Berkeley and L.A., University of California Press, 1967, blz. 255-275.

De reactie van de ministers, hier te lande, is geweest zich te gaan steunen op sterke kabinetten en eigen mensen nadien op sleutelposities in het bestuur te gaan benoemen.

Naast het uitbouwen met de minister van een eigen politieke beleidsvoering is het alleszins één van de latente functies van het ministerieel kabinet na de eerste wereldoorlog, het doorbreken van gevestigde monopolies over het beleidsapparaat in een meer pluralistische zin. Een andere latente functie is het introduceren in het beleidsapparaat van nieuwere disciplines noodzakelijk voor het bewerkstelligen van de economische heropbloei langs het kabinet om. Niet alleen werden hierdoor economen geïnjecteerd in sleutelposities van de besturen maar ook in de politiek zelf.

Toch moet het worden erkend dat men derwijze in een dolle kringloop is terechtgekomen. De minister die geen vertrouwen heeft in zijn verpolitiseerde bestuur, gaat deze politisering nog vermeerderen door de benoemingen die hij gaat doen en door alleen te werken met zijn mensen in het kabinet die hij dan ook weer zal moeten belonen.

Tussen 1937 en 1939 komt dan de reactie in de vorm van de voorstellen uitgewerkt door de koninklijke kommissaris Camu welke de regels stellen die moeten leiden tot een competente en onkreukbare overheidsdienst volledig aangepast aan de gestelde taken.

J. Vandendries (5) heeft deze regels voor ons als volgt samengevat :

In de eerste plaats geschiedt de aanwerving volledig op grond van een examenwedstrijd onder de controle van de Vaste Wervingssekretaris die er de besten moet uithalen.

In de tweede plaats worden de funktionarissen in kategoriën ingedeeld zodat voor elke functie een bepaald intellectueel peil wordt vastgelegd. Vervolgens moeten promoties volgens verdiensten geschieden en tenslotte wordt de personeelsbezetting kwantitatief en kwalitatief door uitgekiende kaders tot de behoeften van de dienst beperkt.

Dit rationalisme van een mechanistische organisatievorm die sterk Weberiaans aandoet is evenwel gespeend van zijn motor : een homogene politieke elite. De invloed van Fayol en Taylor is ook in de hervormingen terug te vinden.

Sinds de onderzoekingen van Selznik, Gouldner, Merton en Crozier weet men best dat in een dergelijk systeem ook dysfuncties ontstaan en ook verschillende subsystemen met eigen te realiseren waarden, wat politisering kan met zich brengen.

---

(5) VANDENDRIES J., *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique*, in *Revue Internationale de Science Administrative*, 1958, blz. 513.

Daarenboven werden er aldadelijk bressen geslagen in het systeem.

In de eerste plaats was er de repressie na de wereldoorlog welke vacatures met zich bracht die dadelijk dienden te worden opgevuld ; vervolgens zijn er de tijdelijken welke, gezien onmiddellijke behoeften, volgens andere procedures werden aangeworven en nadien dan toch uiteindelijk werden genormaliseerd. Ook artikel 18, welke het moest mogelijk maken om mensen aan te trekken met buitengewone professionele kwaliteiten voor zover ze niet te vinden waren in de besturen zelf, vormde aanvankelijk een bres doch heden is deze wel degelijk gedicht. Dit artikel wordt nog schier ingeroepen.

In elk geval blijft de minister beslissen wie zal promoveren. Hij kiest de promovendus uit een lijst hem door de direktieraad voorgesteld.

Om het heel even samen te vatten : de elite aan de macht, in hoofdzaak juridisch wat betreft de vorming, kon vrij gemakkelijk de gestelde problemen aan en kon ze vrij gemakkelijk beheersen.

Deze elite vormde de referentiegroep van de ambtenarij, door hoofdzakelijk in hetzelfde waardepatroon op te gaan. Ze werkten aldus mee aan het bestendigen van de gevestigde orde eerder dan op verandering aan te sturen.

Men liet de benoeming op politieke voorspraak varen voor het verdienstensysteem op het ogenblik dat nieuwe kontesterende elites poogden nieuwe waarden in het systeem in te brengen en aanstuurden op veranderingen in de maatschappij.

Al is de aanwerving en de promotie formeel afhankelijk van verdiensten toch blijft de minister beslissen of er geen ander criteria dan verdiensten bij de promotie moet doorwegen, hij kan dus andere criteria in zijn keuze inroepen en hij opent aldus in feite de bureaucratie voor andere waarden die in de maatschappij leven.

Tevens belanden wij hier bij het regulerend principe van deze politisering die volgens de partijen die zich aan het bewind afwisselen, nu eens het overwicht naar de ene, dan eens naar de andere kant doet overhellen. Deze tendens wordt ons duidelijk voor de ogen getekend door L. Huyse (6) waar hij samen met V. Lorwin wijst op het overwicht in de Belgische politiek van een proportioneel systeem tussen de partijen van gewicht, en de structuren welke ze na zich aanslepen. Zo worden trouwens ook de politieke fluktuaties van het ogenblik opgevolgd.

Net zoals dit reeds het geval is in de parastatalen, tendeert men ook in de traditionele besturen naar een benoemingspolitiek welke rekening houdt met het relatief gewicht van de grote partijen en wat ze verte-

---

(6) HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische Politiek*, Antwerpen, Standaard, 1970, 267 blz.

genwoordigen. De vraag blijft evenwel of binnen de zuilen de benoemingen uiteindelijk volgens objectieve en rationele criteria gebeuren. Men zou wel kunnen denken dat deze zuilen er alle belang bij hebben in hun rangen en contingenten binnen de administratie degelijke mensen te hebben in de beleidsposities.

Zoals dit reeds het geval is in parastatalen, wordt de verpolitiserings meer en meer manifest en wordt ze ook uitgeregeld volgens het proportioneel systeem.

Nu is het zo dat deze zuilen vrijwel overeenkomen met de politieke subkulturen welke J. Almond onderkende in de continentale politieke systemen (7).

Nochtans merkte hij ook afwijkingen in de Skandinaafse en de Beneluxlanden waar ook angelsaksische elementen meespelen welke het proportioneel spel doorkruisen en het kompromis tussen de subkulturen vergemakkelijken. Inderdaad zitten er binnen de verschillende subkulturen waaiers van kleinere groepen die zich vormden rond specifieke economische sociale, kulturele en regionale belangen en die in bepaalde mate overleg plegen, op rationele wijze compromissen uitwerken en samen actie voeren binnen hun resp. zuil gericht op gemeenschappelijke oogmerken. Vaak hebben ze hun eigen studiediensten, ze spreken onderling af en oefenen drukking uit, ieder in zijn eigen zuil, om de reeds genomen beslissingen door de formele instanties te laten legitimeren.

De ambiguïteit eigen aan dit systeem geeft evenwel aan de besluitvorming een grotere soepelheid en bewegingsvrijheid. De problemen die een oplossing vinden op het formele vlak der zuilen kunnen gemakkelijk naar de onderliggende structuren worden afgevoerd om daar hun pragmatische oplossing te vinden stoelende op de reële machtsverhoudingen van het ogenblik. De geïntegreerde zuilen verpolitiseren dus wel in zekere zin de belangen, maar deze hebben ook wel op hun beurt de neiging de politieke subkulturen te depolitiseren door het feit dat ze eigen rationele beslissingscriteria in de traditionele waardenpatronen inbrengen.

En hier zitten we dan terdege op een tweede niveau van externe inbreng in de besturen, namelijk deze van de belangengroepen doorheen de traditionele schotten heen.

Ze gaan de traditionele waarden van de besturen doorstromen : zo vinden we er terug kulturele en taalgroepen, financiële en economische belangen die bepaalde besturen waarin ze geïntereiseerd zijn « verpolitiseren », vakbonden en professionele groepen en tenslotte, en niet in het minst, regionale belangen.

---

(7) ALMOND G.A., *Comparative Political Systems*, in Eulau *en al.*, *Political behavior. A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Free Press, 1956, blz. 34.

Even toch blijven staan bij de vakbonden die in het verleden reeds een belangrijke rol hebben gespeeld in de besturen. Deze rol zal nog gaan aanzwellen sinds het nieuw syndikaal statuut voor de overheidsbesturen welke het monopolie verleent aan de grote « nationale » vakbonden die deel uitmaken van de traditionele politieke kulturen.

Er zit wel rolambigüiteit in, daar waar ze terzelvertijd moeten zorgen voor de professionele belangen van hun leden-ambtenaren maar ook mee doen aan het verdelen van de sleutelposities in de besturen om hun nationale belangen beter te kunnen veilig stellen.

Trekken we tenslotte de konklusies. In deze verzorgingsstaat waarin we leven, die we pluralistisch en democratisch wensen, gaat een veelheid van factoren waarmee men rekening moet houden het overheidsbeleid in sterke mate ingewikkeld maken waarbij ook de traditionele relatie tussen politiek en « administratie » sterk zal gaan veranderen.

De uitbouw van de economische, sociale en technologische politiek kan slechts gebeuren dan met de volledige inzet van deskundigen. De politicus als generalist en alleen, kan niets anders dan beroep doen op deskundigen binnen en buiten de besturen. Deze laatsten hebben trouwens schier het monopolie van de informatie, zolang deze althans niet naar gespecialiseerde firma's verschuift.

Er is geen sprake van een coherent beleid uit te bouwen zonder het voorbereidend werk van de besturen. De uitvoerders worden binnen deze kontekst de motor van het beleid dat meer en meer gestoeld wordt op technische en wetenschappelijk gefundeerde kennis.

In de uitbouw van deze politiek zullen de overheidsbesturen bij het voorstellen van de alternatieven terdege dienen te integreren : een klaar inzicht in het politieke projekt, in de consensusmogelijkheden en in een wetenschappelijk verantwoorde rationaliteit.

Het spreekt voor zichzelf dat hierin bepaalde gevaren voor manipulatie vanwege de besturen schuilen, die met hun deskundigheid op een soort technokatisch waardensysteem zouden kunnen aansturen welke wel eens de politieke organen zouden kunnen aliëneren van de politiek zelf.

En hier kan men wel gaan betwijfelen of het ministerieel kabinet deze gang van zaken zou kunnen controleren zoals dit nu min of meer gebeurt.

Het lijkt ook wel uitgesloten dat het kabinet ooit de komplekse rol van de besturen zou kunnen overnemen en noch partij, noch vakbond kunnen zich eigen diensten veroorloven voor het uitbouwen van de politiek. Ze zijn verplicht te blijven beroep doen op ambtenaren. Wat ze hoogstens wel zouden kunnen is het in stand houden van Research and Development Units wier rol er in zou bestaan innovatief op de traditionele structuren in te werken.

En uiteindelijk kan men zich de vraag stellen of het voor ons systeem niet voor de hand ligt dat men de politisering gaat institutionaliseren en onder controle brengen door het als feit te erkennen. Aan de andere kant dringt zich voor de politici ook een grotere professionele bagage op.

Hiermee is de kous over de politisering natuurlijk niet af : er is het individuele vlak waar niets menselijker is dan wel de menselijke motivatie welke min of meer overal toch op analoge wijze reageert.

Er is ook nog de spontane, sociologische politisering van de ambtenaar die hem aangrijpt in zijn rol van burger en in al zijn andere deelrollen waarlangs hij geïntegreerd zit in zijn milieu.

De abtenaar wordt niet alleen in grotere mate in de politiek betrokken als « rulling servant » maar ook als cliënt en participant in het leven van zijn gemeenschap.

Zijn rollenstel wordt mede bepaald door de posities welke hij inneemt in zijn eigen gemeenschap, zijn partij en elke andere groep waaraan hij deel heeft. Volgens zijn rollen zal zijn waardenpatroon als funktionaris zelfs onbewust beïnvloed worden.

Tot zover dan deze verpolitisering van de « administratie » welke eerder een probleemformulering was en die voor een oplossing al onze verbeelding en innovatiecapaciteit zal opeisen in de meest nabije toekomst.

## VI. Débat.

François GOGUEL. — Je rappelle que jusque en 1905, en France, a existé un clergé dont l'attitude dans l'ensemble a été active au plan électoral, selon des modalités évidemment variables suivant la région.

Le caractère agressif de ces fonctionnaires à l'égard du régime existant introduisait un élément de politisation de l'Administration. Par réaction, l'instituteur défendait le candidat républicain.

Au niveau de l'administration de base, la politisation de l'administration était donc évidente, reconnue, avouée et réclamée. On pourrait citer des journaux républicains de province entre 1880 et 1890 protestant parce que certains agents d'une administration ne défendaient par les candidats républicains, demandant leur révocation.

Les juges de paix n'étaient pas inamovibles. On en révoquait parce qu'ils étaient conservateurs.

Vue sous cet angle, la politisation a aujourd'hui considérablement diminué. Le critère de la publicité tendrait même à faire croire que le phénomène n'existe plus car aucun journal de gauche, par exemple, n'oserait accuser, aujourd'hui, un instituteur de ne pas défendre suffisamment un candidat républicain.

Que se passe-t-il au niveau de l'administration supérieure, notamment en ce qui concerne la Grande-Bretagne ?

Il y a une certaine hypocrisie dans le principe de la neutralité politique complète des hauts fonctionnaires. Tout le monde sait en effet qu'avant d'accéder au pouvoir, M. Wilson avait eu des contacts avec des fonctionnaires hauts placés pour préparer son programme. Plus récemment on a dit la même chose de M. Heath.

A propos de ce qu'a dit Bernard Gournay au sujet de l'intervention des parlementaires, M. Goguel rappelle ce que raconte Walline dans le livre qu'il a consacré à Roussillon au moment des élections de 1951.

Le journal socialiste a publié la lettre du Ministre socialiste adressée au Député socialiste du canton annonçant que l'école de la commune de Roussillon (dans le Vaucluse) avait reçu une subvention pour être remise en état.

Un journal radical publia le lendemain la lettre adressée à M. Daladier, député radical. Le ministre socialiste avait eu soin d'envoyer la lettre au député socialiste vingt-quatre heures avant celle qu'il avait adressée au député radical. Mais quant à la réalité de l'intervention, il est infiniment probable que la Commune de Roussillon aurait reçu sa subvention même si les députés n'étaient pas intervenus en sa faveur. La vérité est que dans l'ensemble la répartition des subventions est assez peu partisane, tout au moins au plan local. Beaucoup moins en tout cas qu'à une certaine époque.

Plus importantes sont les conceptions politiques des fonctionnaires qui contribuent à déterminer la « policy » du gouvernement. A cet égard l'existence d'un organisme comme le club Jean Moulin —organiquement composé de hauts fonctionnaires pour une très grande part — publiant, sous forme anonyme il est vrai, des ouvrages qui sont des sortes de projets, montre que la politisation de l'administration n'est pas à sens unique. Autrement dit : le fonctionnaire peut avoir d'autres opinions que celles que professe son Ministre.

Lors de son séjour en Afrique, M. Pompidou a dit qu'il était partisan d'une économie libérale. Il est certain que parmi les responsables, à l'échelon administratif, de la politique économique et financière française actuelle, on en trouverait fort peu qui seraient disposés à se déclarer partisans d'une manière aussi catégorique de l'économie libérale. Cela ne les empêche pas d'apporter leur concours à l'application de certaines mesures libérales comme cela n'empêche pas le Président de la République et ses ministres d'avoir confiance en eux. Finalement il s'établit un équilibre.

Au total, M. Goguel estime que la situation qui existe actuellement en France est suffisamment libérale pour ne pas faire des fonctionnaires des

eunuques politiques comme Chapman le dit, avec excès sans doute, des fonctionnaires britanniques.

Il y a des exceptions, notamment chez les instituteurs où il est évident que joue le système des Commissions paritaires et des syndicats dominants. Mais cette politisation va plutôt en sens inverse de ce que souhaiteraient les Politiques qui sont au pouvoir.

André MOLITOR. — Je voudrais d'abord dire qu'un élément commun m'a frappé dans les deux exposés de Messieurs Gournay et Van Hassel, c'est qu'ils ont délibérément écarté une approche assez traditionnelle de la politisation de l'administration fondée — en Belgique du moins — d'une part sur l'a priori du « merit system » et en second lieu sur ce que Michel Crozier appelle une conception théologique du pouvoir, notion qu'on pourrait quelque peu laïciser en l'appelant un moralisme du pouvoir.

Lorsqu'on aborde le problème de la politisation de l'administration dans la littérature belge — et partiellement dans la littérature de langue française — on présente toujours la politisation, comme quelque chose dont il faudrait se méfier, comme quelque chose de fondamentalement malsain. Je suis très heureux, poursuit M. Molitor, de constater que MM. Gournay et Van Hassel ont abordé la question sous un angle beaucoup plus sociologique, c'est-à-dire plus objectif et plus dénué de passion.

Les conceptions philosophiques du pouvoir ne sont pas ici en cause ; mais je crois qu'aborder le sujet sous l'angle des faits et des conflits de de force, des rapports de domination et de dépendance, est la bonne manière d'analyser la situation. C'est ce qu'on fait MM. Gournay et Van Hassel.

Je voudrais ajouter quelques remarques en ce qui concerne la Belgique. Monsieur Van Hassel a fort justement souligné que le phénomène de politisation de l'administration remonte très haut dans notre pays. Il a cité des remarques désabusées de Monsieur Wodon qui datent de 1915 je pense, et qui relèvent de ce moralisme politique dont il vient d'être question.

Il aurait peut-être pu citer également le mémoire de Ducpétiaux datant de 1860 qui fait une description apocalyptique d'une administration belge complètement démoralisée par les manipulations auxquelles se livraient les ministres successifs. Je crois que la politisation est un fait depuis longtemps acquis, qu'elle s'est accentuée au cours de l'entre-deux guerres pour les motifs que M. Van Hassel a soulignés et qu'il a très bien mis en valeur en soulignant l'existence en Belgique de ces multiples couples de force socio-politiques qui agissent les uns sur les autres dans des combinaisons parfois convergentes et parfois contradictoires, mais qui

ont toutes pour effet de susciter la politisation : couple de force linguistique, couple de force idéologique, couples de forces cléricale-anticléricale, gauche-droite, régional-central. Ceci, dans un pays comme la Belgique qui, comme certains l'ont dit, non sans quelque exagération, est une république des communes, et où l'Etat est moins centralisé et plus faible qu'en France.

Tous ces éléments interviennent pour laisser jouer une série d'influences qui suscite ce phénomène de négociation, de compromis permanent, et, par voie de conséquence, de négociation, permanente elle aussi, au sein du gouvernement pour assurer la gestion de l'administration et l'occupation des emplois, principalement des emplois supérieurs.

M. Van Hassel a rappelé la tentative de Louis Camu avant la deuxième guerre mondiale faite à la demande du gouvernement Van Zeeland en 1936. J'ai eu le privilège, à l'époque, de collaborer aux travaux de la Commission Camu. Avec le recul du temps, je pense que nous avons commis l'erreur, d'une part, de suivre trop fidèlement le modèle britannique, c'est-à-dire d'opérer une transplantation qui ne tenait pas compte des facteurs culturels propres à la Belgique et, d'autre part, de considérer que le système du mérite devait être appliqué *in abstracto* par une traduction du moral vers le juridique qui, elle non plus, ne tenait pas compte des rapports de force en présence.

Un élément a été acquis — sans doute irréversiblement — en matière de dépolitisation, c'est que, de la même manière qu'en France, là où le système de concours a été admis (c'est-à-dire pour les administrations centralisées et pour quelques autres secteurs) la dépolitisation est un fait. Autrement dit, pour l'admission aux emplois publiés la politisation a cessé de jouer.

Mais dans le vaste système des établissements publics le système du compromis contribue à jouer très nettement. Le statut de 1937 avait fait un effort pour dépolitiser également le système d'avancement et de promotion en essayant d'organiser un régime de cooptation par les hauts fonctionnaires qui aurait dans une certaine mesure bridé le pouvoir ministériel de sélection. Il faut bien constater que le système a échoué. Peut être est-il bon qu'il ait échoué car dans la mesure où la politisation se justifie, le système prévu était irréel et théorique.

Pour le reste le système de compromis constant dont j'ai esquissé les raisons et le fonctionnement continue à fonctionner. La façade juridique sous laquelle il se réalise est même en train de s'effriter de plus en plus car les textes statutaires qui ont été modifiés prévoient désormais de la manière la plus nette que les fonctions les plus élevées dans l'administration de l'Etat sont confiées à la discrétion du gouvernement.

Exemples récents : les compromis — pratiquement avoués — en matière de répartition des forces dans les fonctions des secrétaires généraux de ministères, le débat au sujet des nominations des dirigeants de la Banque Nationale.

De ce système de compromis résultent certains avantages dans la représentativité de l'Administration et certains inconvénients, notamment de longs blocages dans la négociation. Nous constatons, par exemple, que depuis deux ou trois ans les nominations aux fonctions dirigeantes, dans un secteur qui cependant devrait apparaître comme assez naturellement protégé contre la politisation (celui des établissements scientifiques et artistiques), ne sont pas faites en raison des négociations qui se poursuivent sans résultats.

Quels sont les effets de ces blocages sur le fonctionnement même de l'action administrative? Il y a là une étude à faire et qui n'a pas été entreprise. Autre problème, celui du développement des cabinets ministériels comme instrument de gestion au sommet des administrations. Il existe une dialectique de confiance — méfiance entre l'administration et le groupe de fonctionnaires choisis par les ministres pour faire partie de leurs cabinets. Cette distinction joue soit dans l'administration même, soit en dehors d'elle, et crée parfois une situation de blocage psychologique dans les départements ministériels. M. Van Hassel fort justement, me semble-t-il affirme que cette situation n'est pas le fait d'attitudes fondamentales ou principielles des fonctionnaires. Il est hors de doute, en effet, que si l'on faisait la statistique de ceux d'entre eux qui sont passés par un cabinet ministériel, on constaterait que beaucoup d'entre eux (60 % peut-être) ont profité de leur passage dans l'un ou l'autre cabinet pour obtenir une promotion dans l'administration.

Un mot encore au sujet de la fin de l'exposé de M. Van Hassel. Je crois comme lui qu'il serait temps d'étudier de manière sérieuse dans quelle mesure cette politisation de l'administration — en tout cas pour les emplois supérieurs — ne pourrait pas être institutionnalisée ou, disons, reconnue sans honte ni complexe. Je pense notamment au problème des emplois dirigeants.

D'autre part, les fonctions de Directeurs-généraux qui correspondent en France aux fonctions de directeurs sont conférées en fait à la discrétion du gouvernement. Elles sont pratiquement conférées à vie. La mobilité y est faible. On imagine les inconvénients qui peuvent résulter de ce système dans la dialectique confiance-méfiance.

Je me permets d'indiquer une piste de réflexion qui pourrait, semble-t-il, instaurer une certaine institutionnalisation de la politisation administrative, tout en garantissant un minimum d'équité et de carrière, en même temps

que de qualité, dans le chef des hauts fonctionnaires : ne s'indiqueraient-ils pas qu'une carrière normale leur soit garantie, moyennant des preuves objectives de qualité et de mérite en créant un grand corps supérieur où les gouvernants pourraient puiser, compte tenu de la confiance qu'ils ont en certains d'entre eux et des mutations successives des coalitions politiques. Un autre aspect du problème c'est que la Belgique ne possède pratiquement pas d'autre grand corps que celui de l'inspection des Finances, et que la garantie des Grands Corps qui joue avec tant d'efficacité en France ne protège pas les hauts fonctionnaires belges.

Daniel NORRENBERG. — Je voudrais faire deux remarques à propos des exposés de MM. Gournay et Van Hassel. Tout d'abord au sujet de l'interpénétration des fonctionnaires et des hommes politiques la différence est fort nette entre la France et la Belgique, en ce sens que fonctionnaires et membres des grands corps belges ne peuvent pas se présenter aux élections législatives sauf à démissionner de leurs emplois de fonctionnaires. Il y a là un volet assez hermétique qui fait qu'à l'exception de la vie municipale et provinciale (où encore il faut demander l'autorisation au ministre compétent) il n'y a pas pour les fonctionnaires belges de possibilité de participer activement à la vie politique.

Certes, comme tous les citoyens, ils peuvent faire partie de groupe d'étude et de partis politiques mais dès que cela dépasse le cercle étroit des groupes privés, il ne leur est pas permis d'exprimer ouvertement leurs opinions.

Deuxième différence à propos de l'influence politique sur la carrière des fonctionnaires. Contrairement peut-être à ce que Monsieur Molitor a dit, je crois que depuis quelques années un effort est fait pour essayer de réduire le degré de politisation de l'Administration. Les quelques exemples que je citerai sont assez récents.

Préalablement le poids des syndicats était important dans la nomination des instituteurs, ou des professeurs de l'enseignement secondaire ou du supérieur. Depuis deux ans, un statut rend les nominations quasi automatique après trois étapes : temporaire, stagiaire, nomination définitive, qui écarte les interventions politiques dans le corps important des enseignants.

En ce qui concerne la situation des agents des institutions parastatales un statut est virtuellement mis au point à la Fonction Publique. Il faut espérer que le jeu des groupes philosophiques, linguistiques, régionaux en sera nettement atténué tant pour le recrutement que pour les promotions. Quant aux ministères, il convient de signaler l'effort accompli par la Fonction Publique. La notion de brevet de direction est pratiquement définie par elle. Seuls les titulaires de ce brevet pourront dorénavant être

présentés par le Conseil de direction au Ministre pour une promotion. Il s'agit d'une première garantie conçue dans l'optique du grand corps qui limitera le ministre dans le choix politique de ses fonctionnaires importants.

Certes le pouvoir discrétionnaire du Ministre subsistera pour le choix des directeurs généraux (équivalent au titre de directeur en France). Mais il est difficile de parler de politisation à ce niveau, car il n'y a pas de bloc homogène, naturel dans les ministères. Il n'existe pas — contrairement à ce qu'on pouvait encore observer voici peu — des départements orientés dans une direction politique bien déterminée.

On a beaucoup parlé des cabinets ministériels et des errements que leur existence entraîne. Je crois, comme M. Gournay, que ces cabinets constituent en fait un secrétariat général, dont le rôle n'est pas de contrer l'administration mais de travailler en coordination avec elle, ce qui rend plus aisé l'exercice d'un pouvoir ministériel, toujours en expansion.

A propos de l'avantage que retirent les fonctionnaires de leur passage dans un cabinet ministériel (notamment par l'usage du fameux article 18, tombé d'ailleurs en désuétude) on doit constater que la situation se rapproche de plus en plus des dispositions statutaires. Autre différence par rapport à ce qui se passe en France est celle de la politique et de l'action administrative : le système électoral de la représentation proportionnelle par arrondissement qui met en jeu un certain nombre de sièges ne permet pas l'intervention personnelle des parlementaires auprès des ministres pour opérer des mutations et obtenir des avantages dans la circonscription administrative.

D'un autre côté, étant donné la composition même des arrondissements on retrouve une répartition des forces politiques différentes. Tel ministre peut, lors de la création de certains établissements, essayer de favoriser l'un ou l'autre de ses partisans mais il existe une espèce d'équilibre qui fait qu'au total, la politisation est nettement moins marquée qu'on ne le croit en Belgique et que, par rapport à la situation française, on devrait situer la Belgique à mi-chemin entre le concept britannique de l'« eu-nuque » et celui de la participation plus active du fonctionnaire français.

Francis de BAECQUE. — La politisation est-elle un bien ou un mal et dans quelles conditions ? Je me placerai au niveau de la haute administration. Il me semble que de fait il existe une certaine politisation au niveau des agents de direction, surtout si l'on donne au terme « politique » son sens large. Il est certain que le rôle des fonctionnaires de direction est d'aider le gouvernement à élaborer sa politique. Qu'ils la conçoivent d'une manière libérale ou socialiste ils exercent une action politique.

Au cours de deux missions en Amérique latine, j'ai eu l'occasion de comparer le modèle français avec le modèle d'Amérique du Sud. Dans les deux pays que j'ai parcourus — le Mexique et le Venezuela — le changement de Président entraîne le changement de l'équipe dirigeante administrative jusqu'à un niveau assez bas et même, dans une large mesure, le changement des responsables des établissements publics ; ce qui comprend une part non négligeable des institutions, par exemple la sécurité sociale.

Ceci signifie qu'organiquement tous les six ans au Mexique et tous les cinq ans au Venezuela, les cadres de l'administration changent, car le mandat de Président n'est pas renouvelable.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce système par rapport à ce qui existe en France ? Inconvénients : le manque de continuité de l'action administrative.

Mais en sens inverse, dans la mesure où le système fonctionne bien, c'est-à-dire où la relève est assurée, ce système confère quelque dynamisme à l'administration qui n'a qu'un certain délai pour faire un minimum de choses. Son dynamisme vient peut-être aussi du fait que les dirigeants sont issus du secteur privé et qu'ils n'ont pas les traditions de fonctionnaire. C'est donc là une solution possible.

Ce n'est pas à vrai dire notre sujet ; mais comme on avait cité le modèle britannique j'ai cru bon d'en citer un autre, extrême.

En France, il est tout à fait normal qu'un ministre prenne comme collaborateurs des fonctionnaires avec lesquels il peut travailler en confiance.

Le développement des cabinets ministériels qui enlève aux directeurs des ministères une part de leurs activités vient de ce que les directeurs sont nommés par le conseil des Ministres, à la discrétion du gouvernement, et qu'ils sont révoqués sans qu'on ait d'explications à leur donner.

Ce qui ne veut pas dire qu'ils perdent leur qualité de fonctionnaire : une nette distinction est faite entre le grade et l'emploi.

Quand il s'agit de membres des grands corps, ils retournent dans leur corps d'origine, mais c'est exceptionnel.

Finalement le problème posé par la politisation de l'administration sur ce plan (en prenant le terme au sens large), résulte de ce que, dans la mesure voulue par la tradition, un ministre change peu ses directeurs. Il est évident dès lors que pour rendre sa politique efficace, il est amené à avoir un cabinet ministériel qui se développe de plus en plus par recrutement dans le même milieu administratif que celui des directeurs.

Il est bien exact qu'en France — cela fut dit aussi de la Belgique — une partie de la fonction du cabinet ministériel est technique bien plus que politique. Les exemples donnés corroborent cette observation. C'est pourquoi il n'est pas extraordinaire que le cabinet ministériel de l'actuel

Premier Ministre comporte parmi ses membres les plus influents deux anciens membres du cabinet Mendès-France.

François GOGUEL. — On constate d'ailleurs une grande continuité entre le mendésisme et la politique de Mr. Chaban-Delmas.

Francis de BAECQUE. — Au demeurant, il est peut-être malsain que la haute administration soit en dehors de la politique. Dans quel sens faut-il aller ? En tout cas, ce qu'il y a lieu d'éviter, c'est que les cabinets ministériels d'un côté et les directeurs de l'autre s'observent avec une certaine méfiance.

Il y a un autre aspect : celui du rôle politique du Conseil d'Etat.

En règle générale on n'examine la politisation de l'administration qu'en fonction de critères extérieurs qui sont la participation de certains de ses membres à une activité politique, qu'ils soient élus députés ou qu'ils participent à des élections municipales.

Le problème posé actuellement est de savoir dans quelle mesure un organisme, le Conseil d'Etat par exemple, exerce une influence politique en prenant des décisions qui ne suivent pas nécessairement les vues du gouvernement. Le Conseil d'Etat examine, on le sait les projets de lois et de décrets. Si les décisions qu'il prend concernant ces projets sont inspirées par les options politiques de ses membres, le Conseil d'Etat joue un rôle politique à l'intérieur même de l'Etat. On ne le sait guère parce que les avis du Conseil d'Etat sont réservés au gouvernement. On n'en connaît pas toujours le contenu. Il est difficile de se faire une idée précise sur les apparences mêmes, en vertu d'un certain secret dans l'administration.

Quoi qu'il en soit, pour l'instant, il existe deux tendances au Conseil d'Etat dont l'une considère que cet organisme devrait de plus en plus donner des avis d'opportunité, donc intervenir sur un certain plan politique.

C'est là un aspect nouveau de la politisation.

Chanoine AUBERT. — A l'heure actuelle le recrutement du personnel enseignant est soumis à un ensemble complexe d'influences politiques, non seulement par l'action des parlementaires et/ou des ministres, mais encore des inspecteurs qui ont une grande influence politique ou peuvent accorder une grande importance aux opérations politiques.

Mon intention n'est pas du tout de dire que les inspecteurs ne peuvent pas avoir d'opinion politique. Je voudrais seulement montrer qu'il existe un niveau, en dehors des influences du Parlement ou des Ministres, à l'intérieur de l'administration même, où la politisation peut intervenir.

Préfet DUMONT. — Mes préoccupations s'exercent à un niveau régional ou départemental. J'appartiens à un corps qui a la réputation d'être assez politisé. Il l'a été beaucoup jusqu'en 1914. Les choses ont changé parce que le caractère technique de l'administration a une tendance à s'affirmer davantage depuis la fin de la première guerre mondiale. Cette affirmation s'est accélérée à partir du moment où les questions économiques ont pris le pas, où l'aménagement du territoire a imposé une approche différente.

Un mot d'abord de l'élection des membres du corps préfectoral. Les textes leur sont moins favorables que pour certains autres corps. Une douzaine d'anciens préfets appartiennent au parlement. Mais je ne connais aucun préfet qui soit un ancien député.

On quitte le corps préfectoral ; on n'y revient pas. A l'époque de la Restauration les préfets pouvaient être élus députés tout en restant préfets. Cette disposition a été supprimée par une loi. Aujourd'hui un préfet peut se présenter dans une circonscription qu'il a administrée, mais trois ans après l'avoir quittée.

Curieusement le code électoral avait été modifié pour tenir compte de l'existence des IGAM, inspecteurs généraux de l'Administration en Mission extraordinaire, qui subsistent sous le nom de préfets de zone de défense. Il leur est interdit de se présenter dans une circonscription s'ils ne l'ont pas quittée depuis au moins trois ans. Pour ces préfets qui administrèrent une douzaine ou une quinzaine de départements, c'est une mesure sévère.

Au demeurant, un délai de trois ans, pour les uns et les autres, les choses évoluant vite, suscite un oubli qui ne favorise guère une carrière politique. La loi est moins sévère pour les sous-préfets, un an seulement.

Tel est le système en vigueur pour les élections parlementaires. La situation est toute différente aux élections municipales pour lesquelles on ne prévoit aucun délai : on exige simplement la démission préalable des fonctions de préfets. Il y a incompatibilité.

Un mot des interventions des parlementaires pour favoriser « la marche vers le Sud ». Comme on ne peut pas se passer de fonctionnaires dans le Nord de la France, on a tendance à pratiquer le recrutement régional : c'est le seul moyen de se tirer d'affaire.

Le problème de la politisation se pose, me semble-t-il, dès le moment où il s'agit de répartir les subventions ou les crédits d'équipement. Certes l'effort d'équipement est considérable en France depuis quelques années : mais les demandeurs sont de plus en plus nombreux et sollicitent toujours davantage, non seulement des subventions mais aussi des interventions dans des programmes intéressant diverses collectivités. Pendant longtemps

ce furent les ministères qui décidaient le tracé d'une route, la construction d'une école, etc. On ne savait pas très bien de quelle façon le choix était opéré.

La situation actuelle est différente. Les programmes sont dressés et les plans publiés. Au niveau de chaque agglomération nous établissons des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme avec le concours des élus. Les méthodes se font plus objectives. Au niveau de la région, la CODER donne un avis. Depuis peu de temps les conseils sont consultés pour la répartition des équipements au niveau départemental.

On en arrive à des formules de globalisation des équipements. Par exemple, on n'accepte plus de construire un nombre important de logements sans avoir mis de côté les crédits qui seront nécessaires ultérieurement pour les écoles, les équipements sportifs et sociaux, et ultérieurement pour les équipements culturels.

Tout étant annoncé, publié, il serait difficile de faire des répartitions injustes. Si pressions politiques il y a, elles seront différentes. D'ailleurs la couleur politique des Conseils généraux ne correspond pas toujours à la couleur dominante des députés.

L'administrateur peu bénéficier de ces situations là. Au demeurant quel est le problème ? Celui de faire coïncider la nécessité de développer une vie politique avec ce qu'elle comporte d'obligations et la nécessité de posséder une administration aussi correcte, aussi objective, aussi conforme aux intérêts du pays que possible ? Généralement la politique et l'administration se recourent.

En France, il faut répondre à une double attente des citoyens. Chacun veut bénéficier des faveurs de l'Etat mais collectivement tous souhaitent rester fidèle aux grands principes des droits de l'homme. Ceux qui jouissent de faveurs n'ont pas tendance à le répéter. Ils en sont contents mais en ont peut-être un peu honte. On retrouve cette tendance au niveau des collectivités locales.

Les assemblées locales sont juridiquement des assemblées administratives et non politiques. Elles sont soumises à un contrôle juridictionnel. En réalité, surtout dans les villes qui ont une certaine importance, ces assemblées administratives se considèrent comme des assemblées politiques. Rien n'est plus agréable pour un Conseil Général que de faire ce que la loi lui interdit absolument, à savoir critiquer la politique du gouvernement.

Le maire est le représentant de l'Etat ; il a des obligations, notamment de maintien de l'ordre. Il a en outre l'obligation d'être objectif. Même si sa carrière politique postule l'engagement partisan, il est tenu à des règles pour le recrutement et la nomination des fonctionnaires. Il nomme qui il veut sur des listes de personnes qui ont passé un examen, qui ont certaines aptitudes.

Quant à l'octroi des subventions à des associations, la décision du conseil municipal qui était soumise jusqu'il y a peu à l'approbation du préfet est maintenant du seul ressort du conseil municipal. Il peut y avoir des raisons de considérer ces libéralités comme inopportunes mais le tout est de savoir si elles sont faites dans l'intérêt de la commune. Autre chose : les maires affirment qu'ils ne font pas de politique. C'est tout au plus, s'ils en font pour se faire élire par une majorité, et une fois élus, ils se déclarent les élus de tout le monde. Cela leur permettra plus tard d'élargir leur majorité. Mais il y a autre chose. Il y a le refus de l'ensemble de la population de s'engager dans un système politique. Elle respecte l'Etat. Le Français n'aime pas qu'il y ait interférence entre l'action politique et l'action administrative.

Léo MOULIN. — On pourrait difficilement en dire autant des bourgmestres belges car ils sont en pratique seuls maîtres à bord et d'autant plus puissants que 62 % des députés et sénateurs sont des mandataires communaux. Ils peuvent donc agir sans intermédiaire sur le gouvernement, et bien entendu au Parlement.

Que, maintenant, les bourgmestres, leur nomination faite, acquièrent souvent une grâce d'état et gèrent fort bien leur commune, c'est une vérité bénéfique pour la société. Au point où en sont nos débats il semble acquis qu'un certain degré de politisation ouverte n'est peut-être pas plus grave qu'une politisation hypocrite. Sur un plan macro-politique et macro-administratif, la politisation est peut-être souhaitable.

Au niveau micro-administratif, par contre, elle est extrêmement traumatisante pour le corps tout entier des fonctionnaires qui sont dépassés par des hommes dont ils connaissent les capacités et, parfois le peu de mérites. Dans ces cas les réactions viennent non seulement des fonctionnaires dépassés mais même du personnel non concerné par les nominations mais où persiste un sens aigu de la justice.

Bernard GOURNAY. — Je voudrais renchéris sur ce que vous venez de dire. Effectivement un certain degré de politisation paraît souhaitable. Mais il est de fait que le personnel d'exécution en France en est profondément choqué. Même si elle est souvent exagérée, la politisation est un fait réel qui constitue un facteur de démoralisation des fonctionnaires.

Il est au fond assez paradoxal que dans une société de plus en plus difficile à gérer, où les administrations ont des tâches de plus en plus lourdes de programmation, le personnel n'admette guère que des facteurs de politisation interviennent.

J'irai même plus loin : une partie de l'opinion publique est également choquée, ce qui peut contribuer à discréditer l'administration. Même si individuellement chaque personne peut contribuer à discréditer l'administration. Même si individuellement chaque personne s'organise pour obtenir des faveurs, elle reste attachée à la notion d'un Etat de droit, composé de professionnels compétents. La politisation, dans la mesure où elle existe, risque d'aggraver la méfiance de l'opinion publique à l'égard du gouvernement. Il y a plusieurs exemples en France.

L. WAUTHIER. — Dans ce qu'on appelle la politisation des agents de la fonction publique en général, il convient de faire une distinction, entre l'opinion politique des individus qu'il est bon de connaître et le rôle de plus en plus déterminant que cette opinion politique peut jouer dans la carrière du fonctionnaire. Situation qu'il faut dénoncer car c'est l'origine du profond malaise et du découragement que l'on constate dans la fonction publique. Car lorsque un fonctionnaire est dépassé par un collègue à la suite d'une nomination politique, l'injustice est profondément ressentie non seulement par ce fonctionnaire mais encore par les autres agents de la fonction publique.

Le mal est à ce point répandu que, récemment, un ministre en fonction a cru bon d'avouer, par le truchement du Bulletin des questions et réponses, qu'il avait effectivement tenu compte lors des récentes nominations dans les Tribunaux du Travail de recommandations politiques dans le but d'établir un dosage politique.

Jean TOUCHARD. — Je suis très frappé par la différence qui existe entre la situation belge et la situation française.

La situation française apparaît comme un compromis satisfaisant avec ce qui convient de politisation tolérée et acceptée ; bref, c'est le triomphe des vertus française, l'empirisme français, le libéralisme français. Et d'autre part j'ai l'impression que pour les Belges, la politisation est un problème brûlant, préoccupant, pressant, dramatique. Je me pose donc trois questions :

1° Sommes-nous trop satisfaits en France ? La situation en France n'appelle-t-elle pas quelques ombres au tableau brossé tout à l'heure ?

2° Les Belges ont-ils raison d'être préoccupés ?

Quel avantage pourrait-on tirer d'un système de politisation institutionnalisé ?

Un système de ce genre donnerait-il d'excellents résultats ?

3° Si la différence que je crois constater est réelle, pourquoi existe-t-elle et depuis quand ?

Si nous avons tenu cette réunion à la fin de la III<sup>e</sup> République française ou de la dernière guerre, les différences seraient-elles apparues avec évidence ? Les différences tiennent-elles aux problèmes linguistiques belges ? Est-ce qu'elles tiennent à l'existence en Belgique de trois partis dominants ?

François GOGUEL. — Ce que Monsieur Touchard vient de dire, je l'avais un peu ressenti tout à l'heure, notamment en écoutant Monsieur le préfet Dumont.

Je me souviens — bien que je n'y ai pas assisté — de la chute de Tardieu devant le Sénat en décembre 1930.

Le Sénat, assemblée républicaine à domination radicale, reprochait à Tardieu de pratiquer une politique réactionnaire. Pour se défendre Tardieu cita les noms d'un certain nombre de préfets qu'il avait promus en disant : « Sont-ce des réactionnaires ? Ne sont-ils pas républicains ? » A ce moment l'extrême-droite demanda s'ils étaient tous des francs-maçons. Il existait encore, à cette époque de l'entre-deux guerres, l'un ou l'autre préfet politique qui ne devait sa nomination qu'à l'influence des parlementaires. Et de fait, il n'y a pas si longtemps que les parlementaires sont informés après que les désignations de préfets aient été faites et non avant. Je me souviens du scandale soulevé parmi les parlementaires par la décision du gouvernement Debré de n'avertir les mandataires politiques des nominations faites dans leur département qu'après coup. Pareille évolution est due sans doute à la transformation du rôle de préfet dans le sens d'une intervention sans cesse accrue dans la planification économique et dans le développement.

Combes, au temps de son ministère, déclarait ouvertement que les faveurs de la république devaient être réservées aux amis du gouvernement. Quand le maire d'une commune n'en était pas, il nommait un délégué administratif chargé de faire rapport au préfet pour savoir si les citoyens qui postulaient une des faveurs dont disposait la république étaient bien favorables au gouvernement. Il s'agissait de faveurs individuelles, de quelque promotion de facteurs ou de cantonniers, de distribution de mérite agricole, de palmes académiques et d'autres choses. Aujourd'hui, les faveurs dont dispose le gouvernement sont tout autre chose ; c'est la participation nécessaire des deniers de l'Etat à l'exécution des programmes d'équipement des collectivités locales. Dans ce domaine, j'ai l'impression qu'entre la fin de la deuxième guerre mondiale et aujourd'hui on peut discerner un changement. En fait, tout le mécanisme administratif que vous avez décrit n'existait pas au début de la quatrième répu-

blique. A cette époque, soit en raison de la politisation, au sens de « *partitisation* », de certains ministères au temps du tripartisme, soit à cause de la reprise de l'intervention des parlementaires qui, pendant quelques années, n'avaient pas pu intervenir auprès de l'administration, il y a eu des implantations administratives et des investissements qui étaient dus exclusivement à la pression de telle ou telle personne.

Actuellement, on observe une tendance à assurer la publicité, à créer des mécanismes anonymes aussi objectifs que possible et je crois que, indépendamment de la part des crédits qui est réservée à la discrétion du ministre, comme le sont certains postes de promotion à l'Education nationale, on a mis sur pied un mécanisme qui dans son ensemble se rapproche plus de l'utilité, notamment dans la mesure où il est soumis à des consultations de conseils généraux ou de collèges.

Cela dit, Mr. le préfet, vous êtes Préfet de la région nord, et en vous écoutant, je me souvenais de ce que mon ami Charles Morazé a écrit dans « *Les Français et la République* » sur la diversité des tempéraments politiques régionaux. Je me demande si, dans l'Aude par exemple, vous trouveriez ce respect de l'Etat qui caractérise, avez-vous dit, les citoyens que vous administrez. Je crois qu'il y a dans le Midi des mentalités qui sont parfois quelque peu différentes.

« *Les Français respectueux de l'Etat* » ? Je voudrais partager votre optimisme mais je ne suis pas sûr de le partager entièrement.

Préfet DUMONT. — Je ne dis pas que dans le département où un parti domine les choses se passent comme on voudrait les voir se passer, mais je crois cependant que même les habitants de ces départements sont quelque peu choqués par la façon dont les choses se passent. En ces cas, si le préfet choisit bien l'occasion et le moment, il peut tout de même parfois défendre l'Etat.

André MOLITOR. — Je suis très heureux de l'intervention de M. Touchard, parce que j'avais un peu la même impression que lui, celle d'une situation peut-être un peu trop idyllique en France et d'une situation un peu poussée au noir par nos interventions successives, en Belgique. Cette impression est-elle justifiée ? Pour ce qui concerne la France je crois que M. Goguel a fait une mise au point qui me paraît fort exacte. Il est évident qu'au siècle dernier l'administration était très politique : il suffit de relire les grands classiques, Balzac entre autres, pour s'en convaincre. Par contre, à certains moments, l'administration s'est trouvée en état de tension nette avec le pouvoir politique proprement dit ? Depuis la V<sup>e</sup> République, j'ai l'impression que cette tension est moins forte, ne

fut-ce qu'en raison de la copénétration plus grande du personnel politique et du personnel administratif. Mais je ne m'avance qu'avec prudence dans le domaine français. En ce qui concerne le domaine belge, je crois d'abord que les Belges ont une tendance assez immodérée à avoir ce que Marx appelait « *la conscience malheureuse* ». Quelqu'un a dit que la Belgique est composée de deux minorités opprimées du point de vue linguistique. Je crois que l'on pourrait dire que dans d'autres domaines existe la même mentalité. Dans le domaine administratif toutefois il y a peut-être plus de raisons de se montrer soucieux.

J'ai déjà dit que la politisation est un fait socio-politique qu'il faut admettre sans doute, mais qu'il conviendrait de limiter et de canaliser ne serait-ce que pour atténuer l'effet de démoralisation incontestable qu'elle exerce sur un grand nombre de fonctionnaires aux niveaux supérieurs et d'exécution. Jean Touchard nous disait, il y a un instant : « Pourquoi les Belges ont-ils l'air si inquiet et peut-être plus que nous ? ». D'abord je crois, je l'ai dit, que le Belge a tendance à jouir d'une conscience malheureuse.

En outre, la structure des forces politiques en Belgique est très différente de celle de la France ; le jeu des couples de forces auxquels je faisais allusion tout à l'heure est un élément vraiment fondamental, dans ses combinaisons diverses. D'autre part, nous avons un Etat faible et c'est là également pour nous, une tradition historique. Il ne faut jamais oublier, tout d'abord, que l'Etat belge en tant que tel s'est constitué plus récemment que l'Etat français ; que jusqu'à la fin de l'Ancien régime, il a été un assemblage ou un amalgame d'entités provinciales où les forces centrales et centripètes étaient étrangères, car ce qu'on appelait nos princes naturels — les rois d'Espagne ou les empereurs d'Autriche — étaient, nos souverains, mais dans *chacune de nos provinces*. Le pouvoir central s'est donc constitué beaucoup plus péniblement qu'en France et, dans une certaine mesure, contre les aspirations de chacune des provinces. Cet arrière-faix historique, fait que l'Etat pour nous est quelque chose de très différent de ce qu'il est pour les Français. Sans doute, l'Etat n'est-il pas toujours respecté par les Français autant que certains le prétendent, mais il l'est encore beaucoup moins en Belgique. Cela se traduit, dans la mentalité quotidienne, dans nos réactions de contribuable, par une espèce de fronde permanente « administrés-administration ». Que l'Etat se soit constitué d'une manière différente en Belgique qu'en France est pour beaucoup dans la situation interne de notre appareil administratif. Dès lors ne conviendrait-il pas pour mesurer le degré de politisation, de se livrer à des études approfondies sur la composition de l'administration, la composition des corps dirigeants notamment sous l'angle politique ou sous l'angle des appartenances, travaux qui n'ont pas encore été faits en Belgique ?

D'autres études encore pourraient être entreprises. Monsieur Wautier faisait allusion tout à l'heure aux déclarations du Ministre Vranckx sur la manière dont avaient été faites les nominations dans les juridictions du travail. Ce n'est un secret pour personne que, pour la réforme judiciaire et pour les nominations qui s'en sont suivies, on a constitué au sein du gouvernement un comité ministériel officieux où l'on a organisé — si je puis dire — la pondération dans les nominations. On pourrait également faire des études sur la manière dont est constitué, dans chacun des grands partis dits traditionnels, un appareil de « *screening* » et de sélection des candidats aux diverses fonctions. L'intervention dans les cabinets ministériels, qui ne sont tout de même pas aussi techniques que Monsieur Norrenberg veut bien le dire, de personnes qui ont en mains la « bourse aux nominations » représente une technique parallèle au système des nominations officielles qui constitue un élément de politisation réelle. Cela constitue une série de facteurs qui donne une plus grande importance à la politisation de l'administration en Belgique qu'en France. Je crois aussi qu'il faudrait insister sur l'importance que jouent en Belgique les blocs institutionnels que Monsieur Van Hassel a appelés « *verzuiling* » d'un terme néerlandais difficilement traduisible. Non seulement nous avons en Belgique des partis politiques nettement articulés et distincts les uns des autres, mais ces partis sont nés au XIX<sup>e</sup> siècle de clivages confessionnels ou anticonfessionnels.

À ces partis se sont associés des organisations syndicales, des organisations sociales, des mutualités, des organisations familiales, des organisations de sécurité sociale. En outre, le système belge d'enseignement a créé, ou tout au moins aidé à subsister, deux grandes familles idéologiques parallèles qui s'affrontèrent très fréquemment. Tout cela a tissé une série de réseaux dans lesquels le citoyen belge est engagé, comme le disait Van Hassel, « depuis la naissance jusqu'à la tombe » et reprenant l'expression de Léon Bloy on pourrait dire : « depuis l'utérus jusqu'au sépulcre ».

Les neuf dixièmes des citoyens belges sont ainsi étiquetés d'office et il est très difficile de quitter la filière où l'on est né. Dans certains corps, la politisation est plus prononcée que dans d'autres. Dans la magistrature, par exemple, les nominations sont nettement politiques.

Au départ il n'existe pas de systèmes de concours ; c'est le ministre qui, à sa discrétion, présente au Roi les magistrats à nommer. J'ai été pendant six mois directeur du cabinet d'un ministre de la Justice. Quand je suis arrivé dans ce département, je croyais que la magistrature échappait largement aux interventions politiques. J'ai vite été détrompé. Mais j'ai aussi constaté que la nomination politique une fois faite, la force du corps protège le magistrat. Une fois nommé, le magistrat belge est extrêmement

indépendant et ses jugements ne sont nullement influencés par son appartenance idéologique ou politique ; il faut le souligner avec force. Nous avons à certains égards des critiques à faire, mais nous devons aussi reconnaître les situations quand elles sont valables. En ce qui concerne les promotions dans la magistrature, la constitution a organisé un régime de cooptation, ou du moins de présentation par cooptation, qui garantit lui aussi l'indépendance des nominations jusqu'au sommet dans la magistrature comme au Conseil d'Etat. C'est peut-être le plus bel exemple d'un système où la politisation du départ est entièrement neutralisée dès l'entrée dans le corps. Il n'en va pas de même, dans les administrations actives.

Chanoine AUBERT. — L'analyse de M. Molitor me satisfait beaucoup et je n'ai guère que deux petits points à ajouter. M. Molitor a fait remarquer que la puissance du corps neutralisait l'intervention politique dès l'entrée des magistrats. Je me demande s'il n'y a pas là une différence importante entre les situations belge et française : l'existence en France de corps de fonctionnaires formés dans des grandes écoles, qui trouvent précisément là un moyen efficace de s'opposer aux pressions politiques parlementaires ou intra-administratives. Ensuite, pour confirmer ce que M. Molitor disait de la chape de plomb que constitue l'orientation politique d'un homme en Belgique, il est remarquable qu'il soit même extrêmement rare que l'on change de parti. Pour les hommes politiques, on peut dire que cela ne se produit pratiquement jamais.

Alors qu'en France, on connaît une série de cas de changement qui se sont produits sous la III<sup>e</sup> République. En Belgique quelques libéraux et quelques catholiques ont changé de parti, mais les exemples sont peu nombreux.

André MOLITOR. — C'est d'ailleurs un phénomène récent, mais qui indique peut-être une certaine modification pour l'avenir.

Chanoine AUBERT. — Je voudrais encore signaler qu'en Belgique, jusqu'à la première guerre, nous avons quasiment connu un régime de gouvernement à un seul parti, installé longuement au pouvoir. Grosso modo le parti libéral a été au pouvoir de 1850 à 1880, avec une parenthèse catholique de 1870 à 1878 mais précisément c'était un gouvernement des catholiques libéraux qui n'osait pas trop s'affirmer. Puis de 1884 à 1914, les catholiques ont été au pouvoir et à l'instar des libéraux, ils en ont profité pour procéder systématiquement à des nominations partisans. Cela remonte à plus d'un demi-siècle mais ces pratiques ont contribué à prolonger dans l'entre deux guerres la politisation de l'administration.

François GOGUEL. — Il est certain que quand un parti accède au pouvoir après avoir passé trente ans dans l'opposition, il doit avoir envie de profiter de pareille aubaine.

INTERVENANT NON IDENTIFIÉ. — Ne faut-il pas craindre que la politisation de l'administration aboutisse à une destruction de l'outil administratif ? L'administration est au service du ministre et du gouvernement. Elle l'est sur deux plans.

Celui de l'information d'abord : le ministre qui prend ses décisions politiques doit pouvoir les baser sur des données objectives aussi complètes et exactes que possible. Cette information n'exige-t-elle pas d'avoir des hauts-fonctionnaires spécialement compétents, et non engagés politiquement pour être objectifs au maximum et relativement ou suffisamment stables pour avoir dans leur domaine la spécialisation nécessaire. Ne faut-il pas qu'un bon fonctionnaire soit quelque peu technocrate ? Celui de l'exécution ensuite : les décisions politiques étant tombées, l'administration doit les exécuter. Un Etat dont les immixtions dans toutes les activités du citoyen sont de plus en plus étendues, ne doit-il pas disposer à tous les échelons de la hiérarchie, de gens dont particulièrement la compétence, la sérénité et l'objectivité soient reconnues ? Troisième aspect du problème : il faut que ce citoyen puisse conserver toute sa confiance à l'administration. Dans la mesure où l'administration se politise, n'allons-nous pas compromettre ces trois qualités essentielles d'une administration normale ?

Je voudrais citer quatre exemples.

En matière d'enseignement où la politisation du personnel enseignant est reconnue, on constate que de nombreux parents rechignent à envoyer leurs enfants dans l'enseignement officiel parce qu'ils se méfient de la mentalité ou du manque d'objectivité du corps professoral.

Si je pense à notre administration des postes, elle fut autrefois remarquable, aussi bien pour les services qu'elle rendait à la communauté que pour la rapidité qu'elle mettait à transmettre le courrier ou la sûreté et la sérénité de son personnel. Depuis une demi-douzaine d'années nous connaissons des arrêts de travail répétés et le service postal laisse à désirer. N'est-ce pas une conséquence de la politisation de l'administration des postes où l'on compte quelque 12.000 agents régularisés, c'est-à-dire recrutés au titre de temporaires, en dehors des normes statutaires, puis nommés définitivement, grâce à une procédure spéciale.

Autre exemple : dans une commune importante de l'agglomération bruxelloise un parti politique était majoritaire. Résultat : 75 % du personnel administratif était syndiqué et membre du parti politique en question. Les dernières élections ont renversé la situation. Il n'a pas fallu plus de quatre mois pour que ce pourcentage tombe à 15 %. Ne vaudrait-il pas

mieux dire : ne prenez pas d'options politiques publiquement sinon vous deviendrez un assujéti politique contraint de jouer la comédie à chaque changement de gouvernement local.

Un dernier exemple, celui du ministère des Finances. Le ministère des Finances jusqu'il y a 10 ans, possédait un personnel de qualité. Les nominations politiques étaient pratiquement inexistantes. Il n'y avait pas de grève. Le personnel du haut en bas de la hiérarchie avait confiance dans son autorité administrative. La pénétration progressive de la politique dans les nominations a diminué cette confiance. Le personnel croit qu'il faut agir par pressions extérieures. On a vu le personnel se mettre en grève. La conception « au service de l'Etat » s'altère dans la mentalité du personnel, de même la croyance que l'on progresse selon ses mérites. Or, la productivité de la machine administrative est, en définitive, directement liée à la qualité et à la mentalité du personnel. Si la politisation doit aboutir à dégrader la mission du service administratif, je crois que c'est une erreur que de souhaiter sa politisation.

Bernard GOURNAY. — La dégradation des services publics constatée dans tous les pays d'Occident est peut-être due à d'autres causes que la politisation.

Marie-Christine KESSLER. — J'ai été assez frappée de ne pas entendre prononcer le mot technocratie, selon le sens donné par Bernard Gournay, celui d'une participation excessive des fonctionnaires à la vie politique, dans la mesure où ils n'assument pas la responsabilité de leurs décisions devant les citoyens.

Mais une dépolitisation totale de la fonction publique ne risquerait-elle pas de déboucher, elle aussi, sur un régime technocratique ?

Bernard GOURNAY. — Une dépolitisation absolue de l'administration conduirait en effet à la technocratie, c'est-à-dire à l'appropriation du pouvoir par les fonctionnaires.

Pour dépolitiser complètement l'administration en matière d'avancement — pour le recrutement c'est chose faite grâce au système du concours — on peut soit instituer un avancement à l'ancienneté pur et simple, soit confier le soin de décider l'avancement à des commissions également dépolitisées, c'est-à-dire en fait composées de fonctionnaires. De cette façon, la carrière des fonctionnaires échapperait totalement aux autorités gouvernementales. Dans ces conditions il m'apparaît que le minimum d'obéissance due par les hauts fonctionnaires au gouvernement disparaîtrait. Bien sûr, on peut penser que les hauts fonctionnaires ont de telles vertus, un sens tellement aigu de leurs obligations et de leurs

devoirs qu'ils obéiraient au nom de la seule légitimité démocratique. Cela me paraît être une vue de l'esprit.

Si la carrière des fonctionnaires échappe aux hommes politiques, les choses étant ce qu'elles sont, vous les soustrayez à l'influence des gouvernants. Je crois que tous les mécanismes que l'on peut imaginer pour dépolitiser complètement l'administration, que ce soit en matière de recrutement ou d'avancement des fonctionnaires, ou de décision administrative même, risquent d'aboutir à l'appropriation complète du pouvoir par les fonctionnaires.

Jeanne SIWEK. — Vous avez parlé d'un pouvoir des hauts fonctionnaires qui, dans la mesure où il y aurait dépolitisation, prendrait la forme d'une technocratie. N'arriverait-on pas plutôt à un système de corporatisme, en ce sens que la masse des fonctionnaires, petits et grands et peut-être les premiers plus que les seconds, finiraient par avoir un pouvoir de décision ?

Technocratie et corporatisme ou syndicalocratie sont, me semble-t-il des problèmes sensiblement différents. Il s'agit d'une politisation d'une autre manière, à un autre niveau.

UN INTERVENANT NON IDENTIFIÉ. — Je suis tout à fait d'accord avec Madame Siwek. Faire échapper l'administration totalement à l'influence de la politique peut conduire soit au pouvoir des hauts fonctionnaires, soit à l'omnipotence syndicale, soit à une vie autonome de la machine administrative agissant pour elle-même, par elle-même, étrangère à la société.

François GOGUEL. — Je voudrais poser une question sur le sens du mot technocratie. M. Gournay a dit : Technocratie = appropriation du pouvoir par les fonctionnaires. Je pense qu'il y a technocratie là où il y a volonté ou habitude de prendre des décisions pour des raisons exclusivement techniques, ne tenant pas compte des facteurs psychologiques et donc des facteurs politiques.

La nuance péjorative du mot technocratie tient précisément à ce que le technocrate est celui qui ne voit qu'un aspect des problèmes, de même d'ailleurs que le politique n'en voit que l'aspect psychologique ou politique.

L'idéal serait de faire contrôler le point de vue du technocrate par celui du politique et inversement de façon à faire finalement une espèce de marché entre les deux.

L'intervention politique dans les décisions de l'Etat est normale, naturelle et nécessaire. Dans la mesure où le politique inclut le psychologique c'est-à-dire les réactions des populations aux décisions qu'on va prendre,

elle est absolument indispensable. Il ne faudrait pas que la notion de politisation apparaisse exclusivement comme péjorative, c'est une dimension nécessaire.

André PHILIPPART. — Nous parlons dépolitisation ou politisation et nous ne voyons en général que les hommes. Nous oublions que la gestion même des affaires, leur volume, leur technicité peuvent provoquer un certain corporatisme. Le fonctionnaire, en général, ne se sent guère d'attaches avec ses collègues, fussent-ils d'opinions politiques semblables aux siennes, sauf lorsque les affaires traitées engagent sa responsabilité vis-à-vis de l'autorité politique. Je prends le cas du département de l'Education nationale. Nous sommes plusieurs, ici, à avoir fait ou à faire partie de ce département où les fonctionnaires ont des attaches politiques très nettes, à dominante socialiste, pour le département francophone et à dominante catholique pour le département néerlandophone ; mais toutes ces personnes négocient et essaient de réaliser un compromis dès la base au sein de l'administration, lorsqu'il s'agit de régler une question, même si elle est politique.

A ce niveau là, il existe un certain corporatisme, en ce sens que les fonctionnaires tentent de mettre au point un ensemble de propositions à soumettre aux ministres, propositions qui en fait reçoivent l'assentiment de la plupart des fonctionnaires concernés, quelles que soient leurs attaches politiques.

Dans ces conditions, les fonctionnaires peuvent, dans certaines circonstances, non pas imposer ouvertement les décisions aux ministres, mais faire en sorte que les dossiers leur tracent la décision à prendre et constituent la décision à longue échéance. C'est le cas dans la plupart des départements. Dans de grands départements comme les Travaux publics ou les Affaires économiques il est clair que le rôle des fonctionnaires est déterminant dans l'élaboration de la décision finale.

Tout cela est, à mon avis, une question de personnes et de relations entre les fonctionnaires qui ont du pouvoir et les principaux responsables des cabinets ministériels. Dans certaines circonstances, les relations sont très étroites, dans d'autres, les oppositions sont très fermes.

Quant aux syndicats, ils ont un certain nombre d'objectifs, mais ils laissent une série de domaines à la libre appréciation des fonctionnaires. Les syndicats ne s'occupent pas du tout de la politique scientifique, par exemple.

Léo MOULIN. — Les fonctionnaires qui seraient enclins à adopter une politique corporative se heurteraient d'ailleurs assez rapidement soit

à l'opposition des politiques, soit à l'opposition des groupes de pressions intéressés ou éventuellement des syndicats.

Personnellement, je ne crois guère au mythe de la technocratie et je ne crois pas non plus à un corporatisme des hauts fonctionnaires qui réussiraient, à l'insu de tous, à imposer leur volonté. Ce n'est possible que dans la mesure où il existe des secteurs neutres, qui n'alertent pas les groupes de pression. Mais dès que sont en présence des groupes de pression ou d'intérêt, les fonctionnaires ne sont plus aussi libres d'agir. Les ministres eux-mêmes ne sont plus libres d'agir.

Lode CLAES. — Je suis frappé par le réalisme, je dirais presque le cynisme des considérations qui ont été émises. Mais rien ne doit nous étonner dans un milieu de politistes.

J'aimerais cependant attirer votre attention sur deux ou trois points.

Le premier, celui d'une certaine et nécessaire mesure de dépolitisation de l'administration et cela, pour des raisons de démocratie.

La démocratie comprend de nombreux éléments divers et surtout la séparation des pouvoirs et la neutralité de l'administration. Il n'y a pas de démocratie, si dans une large mesure, l'administration n'est pas neutre au point de vue politique. On a dit que si l'administration n'est pas politisée, elle est technocratique ou corporatiste. Suis-je naïf en disant que l'administration ferait peut-être bien de s'orienter vers le bien public, un bien commun qui n'est pas une notion aussi imprécise qu'on le laisse entendre, et qui n'est pas uniquement une transaction entre forces différentes et contradictoires. Le rôle d'une administration, me semble-t-il, ne doit être ni politique ni corporatiste ni technocratique. Peut-être cette notion qui n'est pas une constatation de fait devrait-elle entrer dans nos débats.

Je voudrais encore vous faire part d'une expérience personnelle en tant que parlementaire d'un parti politique qui n'a jamais été au pouvoir. Bien que tous ou presque tous les fonctionnaires en Belgique aient été nommés grâce à l'appui des partis, je constate que cela ne les empêche pas d'avoir leurs opinions propres, et même d'en changer. Le fonctionnaire fait partie de la Cité ; il peut avoir appartenu à un parti politique il y a vingt ans et s'être rallié depuis à un parti nouveau ; ce qui est, il me semble, un phénomène extrêmement favorable. Tout ceci pour vous dire qu'il y a plus de mouvements et peut-être une plus grande dimension à ce problème que ce qu'en voit l'œil clairvoyant mais un peu cynique des politistes.

Edmond JORION. — Je limiterai mon intervention à deux brèves remarques. On a dit, à propos des examens-concours, et je partage cette

opinion dans une certaine mesure, que les examens représentaient une mesure de dépolitisation. Je les considère comme tels, mais sans oublier qu'en réalité on ne fait que postposer l'influence politique dans le temps. Le phénomène réapparaît dès que le fonctionnaire est nommé. Vingt-cinq années de carrière administrative m'ont aussi appris que se créent dans les ministères des circuits qui vont du cabinet à l'administration et qui varient selon la couleur, le moment, le temps et presque selon la température politique. Certains agents sont ainsi « oubliés » pour un certain temps, « court-circuités », boycottés. Je ne dis pas que ces pratiques sont générales, mais elles existent.

Seconde remarque qui se situe en parallèle de la première. On n'a pas suffisamment parlé de la résistance à la politisation qui se manifeste au sein de l'administration. Je sais qu'elle existe. J'y ai été mêlé. C'est un phénomène profond. On y a fait allusion tout à l'heure en disant que certains, une fois nommés ont tendance à se dépolitiser par volonté de bien faire et de revenir à la norme, de défendre l'intérêt général.

INTERVENANT NON IDENTIFIÉ. — Il faudrait faire une distinction entre ce qui constitue la situation acquise, réelle et la situation éventuelle de demain. Pour ce qui regarde la situation actuelle, il est certain qu'il n'existe pas le moindre danger de corporatisme dans le chef des fonctionnaires belges et cela, pour trois raisons. La première, c'est que les statuts des organisations professionnelles aux différents niveaux ne permettent jamais que des interventions d'arbitrage. Aussi longtemps que les organisations professionnelles auront la possibilité de procéder à ces interventions et qu'elles se limiteront à donner des avis, il est clair qu'il n'y a pas de danger de corporatisme. Un deuxième obstacle à un corporatisme tient à la pluralité des organisations professionnelles. C'est un fait, celles-ci restent divisées. Sans doute, les deux plus importantes d'entre elles font-elles certains pactes, certaines conventions d'activités communes, mais pour l'instant, leurs objectifs fondamentaux restent distincts. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi tout corporatisme sera écarté. Un troisième facteur, le plus important de tous, c'est que du côté des fonctionnaires, des agents de l'Etat et des Services publics en général, le corporatisme est totalement inexistant. Dans la maison, chacun tient son rôle. Sur le plan social et professionnel existe un désir de progresser au maximum dans tous les domaines, mais personne ne désire conquérir une puissance dans la communauté nationale.

Si je pense maintenant à ce que pourrait être demain, je dirai que lorsque certaines organisations professionnelles déclarent vouloir mettre en place des moyens déterminants pour devenir un pouvoir plus puissant que le pouvoir politique, il y a peut-être là les formes d'un certain corporatisme.

Si le projet de statut syndical que le gouvernement envisage de déposer au Parlement était acquis, il y aurait là pour les organisations syndicales un pouvoir de négociation et de décision qui pourrait les rendre plus fortes que le pouvoir politique. Pour éviter ce genre de déviation, il faut que chacun reste à sa place. Il n'y a aucune raison de craindre un pouvoir excessif des administrations aussi longtemps qu'elles n'ont pas prise sur le pouvoir politique. Mais il ne faut pas que les organisations professionnelles puissent exercer une autorité administrative ou politique.

Marie-Christine KESSLER. — Je voudrais dire un mot du corporatisme en France. Vous semblez penser qu'en Belgique il n'y a pas corporatisme et que l'administration y est muselée par le pouvoir politique. Je me demande si c'est le cas en France et si en particulier le pouvoir de certaines grandes administrations comme le ministère des finances, ou comme celle des grands corps dont nous avons parlé ne contrecarre pas dans un certain nombre de cas la volonté politique aussi bien en matière de décisions de politique générale que de décisions particulières. Par exemple les Ponts et Chaussées, à certaines occasions, semblent bien avoir contrecarré l'action politique. Il y d'autres exemples. Ils sont connus.

Léo MOULIN. — Tant que la décision finale résulte du parallélogramme des forces en présence, y compris la mauvaise volonté de certaines administrations, y compris un certain esprit de corps ou certaines intrusions des syndicats, il n'existe pas de danger de corporatisme ni même de technocratie. La technocratie ne commence que lorsqu'un seul groupe peut, pour des raisons purement techniques, imposer sa volonté sans tenir compte des opinions des autres. Nous en sommes loin.

Maurits BOEYNAEMS. — J'ai dépouillé des archives de ministres au XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'y trouve des centaines de lettres d'interventions pour des nominations ou décisions politiques. Il existait en outre une loge administrative et même une loge militaire importante. Le phénomène se rencontre donc depuis l'indépendance de la Belgique.

Deuxièmement, je ne partage pas tout à fait l'optimisme de certains concernant l'indépendance des corps constitués, par exemple la magistrature ou même l'armée. Il est un fait que certains avis du Conseil d'Etat sont d'inspiration politique ; cela découle de la façon de recruter les magistrats. Le professeur Blanpain de Louvain a cité un exemple frappant touchant la syndicalisation des militaires de carrière à propos duquel l'avis négatif du Conseil d'Etat est très discutable au point de vue politique.

Francis DE BAECQUE. — En France, le risque de corporatisme administratif existe. Madame Kessler a très bien développé ce point. Je suis convaincu qu'il existe un certain nombre de puissances dans le fonctionnement de l'Etat français qui font que certaines décisions se trouvent bloquées ou déviées sous l'influence d'éléments corporatistes.

La nature de ces puissances varie beaucoup. Quand il s'agit des corps nobles de l'Etat, cela se manifeste par l'esprit de corps. Quand il s'agit des corps nombreux, cela se manifeste par le syndicalisme. Ce sont deux voies différentes d'action mais qui, toutes les deux, sont de caractère corporatif. On peut dire, par exemple, que la réforme de l'enseignement est, en France, rendue extraordinairement difficile par l'attitude de l'ensemble des enseignants qui opposent des résistances, peut-être légitimes dans certains cas, mais des résistances en tant que corps constitué. Même cas pour les Ponts et Chaussées qui constituent dans leur secteur un élément de freinage considérable à la politique menée par le ministre de l'Equipement, laquelle se heurte à la mauvaise volonté, en matière de permis de construire, en matière d'urbanisme, de politique d'équipement etc., des fonctionnaires des Ponts et Chaussées pris en corps.

Relève également du corporatisme l'effort accompli par l'inspection des finances pour maîtriser la politique d'emploi de l'intérieur du corps administratif. Attitude plus positive certes mais corporatiste.

Francis de BAECQUE. — La technocratie française présente un aspect nouveau un peu négligé, mais important relatif à la rentabilité et à la rationalité des décisions exprimées selon la formule américaine P.P.B.S. que les fonctionnaires français ont traduit par R.C.B. C'est aussi le problème de l'informatique et de ses conséquences sur le fait juridique.

Au bout du raisonnement, l'usage de l'informatique tend à conférer aux détenteurs de l'information un pouvoir discrétionnaire. En effet dans le domaine de la prise de décision politique au sens classique du terme, dès que les différents éléments sont rassemblés, on évalue leur intérêt et leur valeur et l'autorité politique décide. Or l'informatique est en train de remettre en cause ce processus de pensée, car cette technique qui consiste à prendre des critères objectifs parfaitement satisfaisants au plan technique et à les additionner donne des solutions que le pouvoir politique peut difficilement contester. Si c'est un avantage au plan de l'équité, cela modifie, dans un certain nombre de cas, les conditions dans lesquelles s'exercent le pouvoir administratif et le pouvoir politique.

Reste le problème de la dépolitisation. En relisant le thème de ce colloque « La politisation de l'administration », on peut se demander si le libellé ne suscite pas une certaine équivoque ou, en tout cas, s'il ne laisse pas sous-entendre deux sens absolument différents.

Premier sens : une décision administrative est prise en fonction des affinités politiques de tel ou tel fonctionnaire, telle personne est nommée de préférence à une autre en raison de ses opinions politiques. Il est hors de doute qu'on se trouve devant un système de politisation qui présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Le deuxième aspect concerne la politisation de l'administration elle-même. Il est indispensable que l'administration collabore d'une manière efficace avec le pouvoir politique ; elle participe donc d'une certaine façon au pouvoir politique. Le vrai problème est celui des déplacements de responsabilités de celui qui prend vraiment la décision.

En France, dans certains cabinets ministériels on a le sentiment que les ministres font prendre leurs décisions par d'autres instances.

En dernier lieu, je voudrais répondre à la question qui a été posée à propos du rôle du Conseil d'Etat. Il s'agit d'une assemblée collégiale assez nombreuse dont les opinions des membres dans les délibérations sur certaines questions constituent partiellement le reflet de leurs positions politiques. Cela se traduit parfois au plan juridique. C'est inévitable. Mais dans ma première intervention j'ai voulu insister sur la volonté du Conseil d'Etat, tout au moins de certains de ses membres, de faire intervenir la dimension politique dans les avis qu'il donne, autrement dit d'intervenir non seulement dans le domaine de leurs compétences au plan juridique et au plan administratif, mais aussi dans la recherche d'une solution politique. La politique du Conseil d'Etat est donc en cause. Cela dit, le Conseil d'Etat n'a pas de responsabilité formelle en matière de décision puisqu'il nene donne que des avis.

Il est vrai que le Conseil insère parfois des considérations politiques dans ses jugements. Par exemple dans les considérations de l'affaire « La Recanale » le Conseil d'Etat a spécifié qu'il résultait de son enquête que les circonstances ne justifiaient pas l'entorse au principe de la non-existence d'un recours en cassation ; c'était une appréciation non juridique, mais politique, sociologique, donnée explicitement.

A partir de ce moment là, la motivation juridique de « la Récanale » était singulièrement contestable. Le Conseil d'Etat s'est mis à la place du président de la République. Quant au rôle plus précisément politique du Conseil d'Etat c'est dans sa fonction consultative qu'il s'exprime le plus à l'heure actuelle. Dans sa fonction juridictionnelle, l'élément le plus important à signaler est la tendance à accroître le pouvoir du juge qui se place dans la situation de l'administration.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat doit apprécier la légalité d'une décision d'une autorité, et s'il estime nécessaire de le faire, il doit se mettre à la place de l'autorité qu'il contrôle. Ce qui est intéressant dans

l'évolution du Conseil d'Etat, c'est qu'il a tendance à chercher par tous les moyens le pouvoir du juge, d'apprécier les conditions dans lesquelles se trouvait l'autorité qui a pris la décision, d'examiner si le pouvoir discrétionnaire de l'autorité en cause s'est exercé dans des conditions qui lui paraissent satisfaisantes, attitude qu'il est permis de contester.

Préfet DUMONT. — Il me semble que nous avons tendance à opposer technocratie et politisation comme s'il y avait une alternative. En fait, il existe des cas de combinaison de ces deux formes d'organisation. Naturellement c'est en me plaçant du point de vue de la région que je suis amené à émettre cette opinion et en pensant essentiellement aux équipements. Avec un système centralisé tel que celui que nous essayons de modifier et d'atténuer, un certain type d'organisation se trouve favorisé. Les services techniques, les services spécialisés des ministères techniques sont composés d'agents extrêmement qualifiés qui estiment détenir la vérité dans leur domaine. Tel service spécifique décide de la politique de l'eau, et tel, de celle des ports, ou du charbon ; il n'est pas douteux que la compétence se trouve à ce niveau-là. Naturellement on ne proclame pas que ces services ont une vocation à prendre des décisions. Ils doivent tenir compte du ministre et de son cabinet ; certains ministres se font obéir, d'autres sont plus souples ; les cabinets n'ont pas toujours la même activité, la même compétence, quelquefois d'ailleurs un agent du service devient membre du cabinet pour s'occuper des affaires de sa compétence. La solution trouvée de ce côté, il faut guerroyer avec le ministre des Finances.

Cette méthode de prise de décision présente des inconvénients, notamment l'absence de coordination entre les services, la non consultation de la région, la méconnaissance des besoins réels ; les décisions viennent d'en haut ; elles sont appliquées comme on peut. Une décision politique par contre est une décision prise publiquement et reconnue comme politique après concertation entre les représentants de l'Etat, les élus, les représentants du secteur économique et du secteur social.

Léo MOULIN. — La technocratie n'existe que dans les secteurs où l'attention de l'opinion publique, des hommes politiques ou des syndicats n'est pas en éveil.

André MOLITOR. — Revenant sur un point du débat, après l'intervention de mon collègue Boeynaems sur la politisation ou la non politisation du pouvoir judiciaire, il convient d'insister sur certains phénomènes. Les nominations des membres du pouvoir judiciaire ou d'un corps comme

le Conseil d'Etat sont politiques ; et nommés ils conservent évidemment leurs opinions politiques, leurs allégeances de classe ou de conformisme social, lesquels influencent les décisions qu'ils ont à prendre, individuellement ou collectivement. Mais une fois nommés ils échappent pratiquement aux pressions du pouvoir politique et ont tendance à se dépolitiser.

Stéphane BERNARD. — Quelques propos sur les nominations politiques. Pour que soient remplies les conditions sociologiques de fonctionnement normal d'un régime démocratique qui mettent la démocratie à l'abri des accidents politiques et de l'arbitraire des gouvernants, il faut que deux conditions soient remplies. La première est qu'existe un pluralisme des formations partisans grâce auxquels les tensions sociales et les oppositions d'intérêt au sein de la collectivité deviennent suffisamment raisonnables et s'affaiblissent au point que des représentants de toutes les catégories sociales et de toutes les confessions religieuses et idéologiques puissent se retrouver au sein des microcosmes de l'organisation politique de telle façon que les forces de rupture qui peuvent subsister entre elles à ce niveau soient neutralisées par une adhésion à des idéologies communes non seulement au niveau de l'Etat et des grands corps mais également de l'armée, de la police, de la gendarmerie et de la magistrature. Il faut que ces organismes soient dans leur composition également à l'image de la nation, de sorte qu'existe au sein de chacun d'eux un équilibre suffisant des classes sociales et des tendances idéologiques. Toute tentative de comportement arbitraire sera dès lors étouffée dans l'œuf car les services se diviseraient immédiatement.

La différence entre une démocratie et un régime totalitaire s'exprime aussi dans les méthodes de recrutement des fonctionnaires. Dans les régimes totalitaires le recrutement est sélectif en ce sens qu'il s'effectue dans les couches de la population qui soutiennent le régime. Un endoctrinement *ad hoc* s'y superpose. En démocratie, pour toute une série de raisons dont le recrutement politique des fonctionnaires et des agents de l'Etat, ce gauchissement de l'appareil de l'Etat par rapport au corps social n'est pas possible. Outre les garanties constitutionnelles, la démocratie repose sur une règle selon laquelle un conflit primaire né à l'échelon des gouvernés ne peut entraîner les gouvernants à diviser la nation, parce que, ce faisant, ils diviseraient les organes du pouvoir.

Cette règle commence à fonctionner sur le terrain au niveau de ce qu'on pourrait appeler les réactions anticipées, les gouvernants démocratiques n'imaginant pas un seul instant qu'ils puissent gouverner contre le sentiment public. Elle finit par s'intérioriser tout à fait. Dans un tel système il n'y a pas de crise, car il s'autocontrôle, l'administration et les grands corps constituant un barrage contre toute aventure.

Ceci dit, le problème qui se pose au niveau des faits n'est-il pas celui de la maximisation de l'intérêt que ce phénomène peut avoir sur le plan de la protection des gouvernés contre l'arbitraire des gouvernants et, d'autre part, de minimisation des inconvénients que les nominations politiques peuvent avoir comme facteur de démoralisation des agents de l'Etat.

Est-il vraiment impossible d'imaginer des procédures qui garantissent a priori un recrutement non sélectif selon les tendances politiques au sein de toute l'administration et qui protègent les fonctionnaires par des normes acceptables au plan psychologique ?

Léo MOULIN. — Nous sommes ici au cœur d'un problème essentiel. Demandons-nous d'abord si, en 1945 ou en 1933, il y avait une telle différence entre la situation de l'administration belge et la situation de l'administration française. Les différences qui apparaissent aujourd'hui résultent-elles de l'évolution historique ou bien n'est-ce qu'un incident de parcours si bien que la France pourrait évoluer dans un autre sens ou dans le même sens que la Belgique ou celle-ci rejoindre l'attitude de la France ?

Seconde question : elle est relative à la maximisation des avantages de la politisation et la minimisation des traumatismes administratifs que suscitent incontestablement les interventions politiques dans la vie administrative.

Traumatismes qui risquent de détruire par l'intérieur l'esprit de l'administration au point que les avantages acquis par la politisation sur un plan seraient détruits par la politisation sur un autre plan.

André MOLITOR. — J'ai l'impression que la politisation au sens où nous l'avons entendu définir ici a suivi une progression linéaire depuis une quarantaine d'années. Je ne crois pas que la politisation soit moindre aujourd'hui qu'elle ne l'était avant la deuxième guerre mondiale et j'ai plutôt tendance à penser qu'elle a affecté des secteurs nouveaux. Pour quels motifs ? Je crois simplement que les jeux de force que nous avons signalés au début de cette discussion ont continué à agir non pas nécessairement avec plus de virulence mais avec plus de puissance et de continuité.

Je crois par exemple que l'action croissante de certains éléments qui jouaient un rôle moins important avant la guerre est allé dans cette voie. C'est le cas des organisations syndicales qui, en Belgique, sont rattachées plus ou moins à des tendances politiques et qui n'avaient pas dans l'Etat avant la guerre la position qu'elles ont obtenue aujourd'hui. A l'époque existait dans la plupart des administrations un système syndical assez embryonnaire. Il n'y avait que quelques grandes positions syndicales avant

1937. C'est à partir de cette date qu'un statut syndical a permis à l'ensemble des forces syndicales belges de se développer.

D. Norrenberg disait tout à l'heure qu'existait un certain nombre de facteurs de réaction à l'égard de la politisation. Il a cité notamment le statut des enseignants et en effet, on a fourni dans ce domaine un effort de mise en ordre qui, contrairement au reste de la fonction publique, laisse subsister la politisation à l'entrée et la réduit pour la promotion.

Les deux autres exemples qu'il a cités, celui du brevet de direction a été lancé par M. Gilson en 1963, mis sur papier dans un arrêté royal mais n'a pas encore été appliqué. Il est au point, souhaitons-lui bonne chance, de sortir et de rentrer en vigueur.

Mais dans les faits, la politisation a suivi, jusqu'ici, une voie assez continue et n'a regressé que sur certains points assez mineurs.

Léo MOULIN. — On peut se demander dans quelle mesure l'affaiblissement de l'image que l'on se faisait de l'unité belge n'a pas permis aux groupes locaux, régionaux et autres comme aux associations professionnelles de s'affirmer.

André MOLITOR. — Je ne fais pas intervenir dans la politisation le phénomène de répartition des fonctionnaires selon les rôles linguistiques qui date de 1932, qui est un des rares cas où les clivages et les couples de forces ont été formalisés légalement, d'ailleurs de manière globalement positive et efficace en ce qui concerne l'administration centralisée en tout cas ; mais il est possible que l'image d'un Etat plus uni qu'il ne l'est actuellement ait atténué sa réfraction sur le monde politique et administratif et entraîné l'affaiblissement de l'Etat centralisé.

Léo MOULIN. — Et, en contre partie, l'allégeance à l'égard de groupes plus consistants, plus durs.

Francis DE BAECQUE. — Les directeurs généraux sont nommés et de fait restent très longtemps en fonction. Ils sont nommés en fonction de leur appartenance politique ; on nous a dit qu'en Belgique on ne changeait guère d'appartenance politique mais que le ministre pouvant changer, le fonctionnaire risque de se trouver sous le contrôle d'un ministre dont les opinions politiques diffèrent radicalement des siennes. Je voudrais savoir quelles sont les conséquences de cette situation sur le fonctionnement de l'administration. Cela crée-t-il méfiance du ministre à l'égard de ses directeurs ? Cela a-t-il une incidence sur le rôle des cabinets ministériels ?

Bernard GOURNAY. — Madame Siwek a établi que la durée moyenne des fonctions de directeur d'administration centrale était d'environ quatre ans.

Edmond JORION. — Je pourrais reprendre, pour vous répondre, l'image que j'ai utilisée il y a quelques instants. Je parlais de circuits politiques qui se dessinaient à un moment donné dans l'administration. Une autre image qui décrit la même réalité est celle du cabinet occulte. Ce cabinet se compose de vingt ou trente personnes mais au-delà de ce cabinet manifeste il existe un cabinet occulte. C'est une pratique courante. Vous vous adressez à ceux qui parlent la même langue que vous, du propre au figuré. Cet élément doit être pris en considération sans esprit d'a priori péjoratif. A mon sens, selon mon expérience, la réponse à votre question est positive.

Francis DE BAECQUE. — Le cabinet belge est-il composé par le ministre, à sa discrétion, et le ministre suivant n'est-il absolument pas lié par le cabinet du ministre précédent ?

André MOLITOR. — Selon la théorie qui a été fixée par un arrêté royal, il choisit discrétionnairement les membres de son cabinet. La pratique est beaucoup plus nuancée. Elle ressemble à la situation française avec cependant des caractéristiques propres. Intervient donc dans le parallélogramme de forces, dont a parlé Léo Moulin, le choix personnel du ministre et ses éléments de compatibilité avec ceux des personnalités qui seront appelées à diriger son cabinet, le rôle des grands partis qui, à l'intérieur de leur système propre ont une réserve de membres possibles de cabinet lesquels ne sont pas nécessairement extérieurs à l'administration, qui sont sur des listes d'attente officieuses et qui, au cours de la constitution du gouvernement, présentent leur candidature et son répartis. Interviennent également les syndicats. Dans les départements à personnel nombreux, par exemple ou dans ceux où les syndicats ont des intérêts importants soit à l'intérieur de l'administration soit dans les décisions politiques. Ce sont là les éléments essentiels qui interviennent pour infléchir la décision ministérielle dans le choix des membres de son cabinet.

Tout cela, en liaison avec les relations personnelles, les amitiés, les allégeances de toute sorte fait partie du pain quotidien de la théorie générale des organisations, que vous retrouverez dans le secteur privé également.

Lode CLAES. — Pour répondre à la question qui a été posée par M. de Baecque, je pense en effet que le ministre connaît, en Belgique, l'orien-

tation politique de ses principaux fonctionnaires, et qu'il peut se trouver être placé à la tête d'un ministère où la majorité de fonctionnaires est d'une autre opinion politique que la sienne. Son cabinet et surtout les dimensions de son cabinet s'expliquent par le fait qu'il n'a pas confiance en l'administration.

André MOLITOR. — Je pense que le manque de confiance de la part du ministre est souvent exagérée. Il provient de l'image erronée qu'il se fait de la réaction des fonctionnaires et des influences qu'exercent sur lui des groupes extérieurs intéressés à ne pas lui donner une image fidèle de la réalité. La pratique quotidienne nous démontre au contraire qu'il existe pas mal de fonctionnaires du niveau moyen ou inférieur qui sont parfaitement loyaux dans leurs relations avec le ministre.

André PHILIPPART. — Je pense qu'il n'a pas été tout à fait répondu à M. de Baecque. La plupart des directeurs généraux sont promus dans le cadre d'une administration fermée. On appartient à une administration et l'on obtient un certain nombre de promotions, évidemment grâce à des appuis politiques ou syndicaux. C'est le cas général. Un certain nombre de fonctionnaires généraux le sont devenus par appel à l'extérieur mais il faut les faire entrer dans le cadre des fonctionnaires, et leur conférer le statut de fonctionnaire. Il est vrai que, dans certaines circonstances, les ministres peuvent se trouver en présence d'une administration hostile ou indifférente et qu'à ce moment ils estiment être en droit de désigner un candidat de l'extérieur avec l'espoir de voir leur politique mise en pratique ; mais puisque nous vivons en gros dans une structure pluraliste il finira toujours par trouver dans son administration, au moins un fonctionnaire qui aura l'étiquette voulue ou, au pire, qui aura les mêmes conceptions que lui, la même attache politique. Au mépris de toute procédure hiérarchique, le fonctionnaire aura vraisemblablement les dossiers à traiter cependant que le directeur général qui ne se trouve pas en bonnes relations avec le ministre, sera mis à l'écart. Il se créera donc une relation directe cabinet-agent éventuellement subalterne, le cas n'est pas rare.

Le directeur général attend une conjoncture meilleure c'est-à-dire un ministre de la même tendance que la sienne. Mais il possède toujours virtuellement le pouvoir.

Jeanne SIWEK. — M. Philippart vient de répondre en grande partie à la question que je voulais poser. Comment se fait-il que, d'une part, les ministres nomment librement leurs directeurs généraux et que, d'autre part, ces derniers restent en place, si bien que les ministres se trouvent

devoir travailler avec des directeurs généraux qui n'ont pas leur opinion politique. Pourquoi ne les changent-ils pas ?

André PHILIPPART. — Le statut des fonctionnaires l'interdit. On ne peut les révoquer.

Jeanne SIWEK. — Je connais mal la situation belge mais il me semble que ce que vous avez décrit ressemble sensiblement à la situation qui existait en France sous la III<sup>e</sup> République ou même dans les premières années de la IV<sup>e</sup> République. Le statut de la fonction publique de 1946 a rendu la situation actuelle très différente de ce qu'elle était sous la III<sup>e</sup> République et finalement très différente de la situation belge car il a permis de former un système quasi centralisé dans lequel tout est prévu par des règles qui font de la politisation un phénomène uniquement marginal. Le système a fait que le corps des fonctionnaires a réagi, s'est défendu contre la politisation. Le syndicalisme en France diffère sur ce point du syndicalisme belge dont M. Molitor nous a dit qu'il contribuait à politiser l'administration belge.

Bernard GOURNAY. — Je voudrais reprendre le propos de M. Philippart pour dire qu'en France le problème des rapports entre le ministre et les directeurs, en soulignant que la méfiance qui existe entre eux ne tient pas uniquement à des facteurs d'ordre politique. On a dit que le ministère des Finances actuel, M. Giscard d'Estaing, n'aimait pas, c'est un euphémisme, la moitié de ses directeurs.

Or, M. Giscard d'Estaing est rentré au Ministère des Finances comme secrétaire d'Etat en 1959, et l'a quitté pendant deux ans et demi à peine. On peut donc avancer qu'il a exercé une influence majeure sur le choix des directeurs de ce ministère. Or, le ministre n'a pas confiance en ses directeurs, ce n'est certainement pas pour des raisons politiques mais parce que la tête de ces directeurs ne lui revient pas et vice-versa. Ce qui est assez troublant, c'est qu'à la différence de ce qui se passe en Belgique, le gouvernement peut mettre fin du jour au lendemain aux fonctions du directeur. Il ne le fait pas, et des ministres continuent à « vivre ensemble » avec des hommes avec lesquels ils ne s'entendent pas. J'ai demandé à un ministre pourquoi il conservait un directeur dont il estimait qu'il était un homme de valeur mais dont la politique (au sens technique du mot) n'était pas tout à fait la sienne. Il m'a répondu : « Pour obtenir le renvoi d'un directeur, il faut avoir l'accord des cabinets du Premier Ministre et du Président de la République, or je crois que je ne l'obtiendrais pas ». Ceci donne à réfléchir quant à la possibilité qui est donnée aux ministres de

révoquer librement ceux qui devraient être leurs collaborateurs mais qui ne leur conviennent pas.

Francis de BAECQUE. — Il faudrait préciser pour nos amis belges qu'un directeur n'est jamais nommé par décret pris en Conseil des ministres. Pour nommer un directeur il faut l'accord du Président de la République et du Premier Ministre d'où la procédure.

Bernard GOURNAY. — Cela se prépare au niveau des cabinets avec le directeur général du Premier Ministre et le Secrétaire Général de l'Élysée. Qu'il y ait un tel divorce entre la lettre des statuts qui parle de la révocation dans la demi-heure et la pratique qui fait que les ministres n'osent pas ou ne veulent pas se séparer des directeurs est extrêmement troublant. Est-ce la force des corps des fonctionnaires en renvoyant un de ses représentants ? Sont-ce les appuis personnels ? Sans doute tout cela à la fois. Tout cela me paraît expliquer l'existence de cabinets ministériels. Dans la mesure où le ministre a des directeurs qu'il subit sans les aimer, il est tout naturellement tenté de constituer autour de lui une petite équipe dont il a le sentiment qu'elle sera fidèle à sa politique.

Voilà un des mystères de la politique que je vous sou mets et qui montre que le débat ne se pose pas seulement en termes de politisation ou de dépolitisation, car je crois que cela ne vaut pas du tout pour un grand nombre de directeurs en France et qu'il existe d'autres raisons qui jouent et qui font qu'entre le niveau politique et celui de la haute administration le courant ne passe pas toujours très bien.

Francis GOGUEL. — Je m'étonne ici qu'un nom n'ait pas déjà été prononcé, c'est celui de Jean Monnet. De 1946 à 1952 Jean Monnet a servi dans un cabinet comme commissaire général au plan.

Dans le domaine, d'une part, de la planification économique et, d'autre part, des initiatives prises par Robert Schumann en matière européenne, le pouvoir administratif — et donc Jean Monnet, a joué un rôle politique.

Pourquoi ? Parce qu'il y avait à l'époque une certaine défaillance du politique ; c'était une période de très grande instabilité gouvernementale, de manque d'homogénéité tant au gouvernement que dans la majorité parlementaire ; les circonstances étaient donc très bonnes pour que quelqu'un d'habile, de compétent et d'actif, comme l'était Jean Monnet, pût faire entrer dans le domaine d'influence du pouvoir administratif, des matières qui normalement ressortaient du pouvoir politique. Je voulais rappeler ce cas comme contribution à l'étude de la dimension historique du problème qui nous occupe aujourd'hui.

Francis de BAECQUE. — Je crois qu'on peut constater en France une certaine tendance à la dépolitisation. Je constate qu'il y avait beaucoup plus de personnes extérieures à l'administration dans les cabinets ministériels de la Quatrième que dans ceux de la Troisième et de la Cinquième. Or je pense que, dans l'ensemble, des gens extérieurs au cabinet étaient davantage des amis politiques du ministre et apportaient donc un élément d'opinion politique. On peut quand même s'interroger sur le fait de savoir s'il est normal d'avoir des directeurs généraux qu'on n'utilise pas et qu'on les remplace par des cabinets constitués de fonctionnaires pourvus pratiquement des mêmes caractéristiques techniques. Il serait intéressant d'étudier les différences de carrière entre les administrateurs civils poussés par les cabinets et les administrateurs qui auraient suivi la filière normale.

On constaterait peut-être alors — mais n'est-ce pas là sortir du politique proprement dit ? — que l'avantage d'être dans un cabinet se réduirait au fait d'être connu d'un ou de plusieurs ministres et, par conséquent d'être soutenu si l'on désire obtenir un poste administratif non pas parce qu'on a une tendance politique déterminée, mais parce qu'on se trouve là où la décision se prend. A mon avis cette situation va dans le sens d'une certaine dépolitisation au sens premier du mot.

Léo MOULIN. Et peut-être d'une certaine tendance à la technocratie.

## VII. Index.

### *Affiliation syndicale.*

Norrenberg D. (p. 179), Moulin L. (pp. 187-188).

### *Afremmen van administratieve aktie.*

Molitor A. (bl. 207), Van Hassel H. (bl. 199).

### *Article 18/Artikel 18.*

Norrenberg D. (p./bl. 175), H. Van Hassel (p./bl. 200).

### *Avantages de la politisation.*

Moulin L. (p. 171), Van Hassel H. (pp. 202-203), de Baecque Fr. (pp. 211-229), Moulin L. (pp. 214-232).

### *Besluitvorming (Politiek-Administratieve).*

Gournay B. (bl. 194), Van Hassel H. (bl. 202), Dumont (bl. 212).

### *Bestendigheid van het Politiseringsfenomeen.*

Moulin L. (bl. 168), Van Hassel H. (blz. 196-197), Goguel F. (bl. 203), Molitor A. (bl. 205).

### *Betrouwbaarheid (Politieke).*

Van Hassel H. (bl. 198), Molitor A. (bl. 207), Claes L. (bl. 235), Molitor A. (bl. 235), Philippart A. (bl. 235), Gournay B. (bl. 236).

### *Beurs voor benoemingen.*

Molitor A. (bl. 219).

### *Blocage, par politisation, des mécanismes administratifs.*

Molitor A. (p. 207), Van Hassel H. (p. 199).

### *« Bourse aux nominations ».*

Molitor A. (p. 219).

*Brits systeem (bet).*

Gournay B. (blz. 190-191) Van Hassel H. (bl. 201), Goguel F. (bl. 204).

*Bureaucratie.*

Van Hassel H. (blz. 196-199).

*Burgerdeugd.**In België :*

Molitor A. (bl. 218).

*In Frankrijk :*

Dumont (bl. 214), Gournay B. (bl. 215), Goguel F. (bl. 217), Molitor A. (bl. 218).

*Cabinet occulte.*

Jorion E. (p. 234).

*Cabinets ministériels (les).*

Gournay B. (p. 193), Van Hassel H. (pp. 199-202), Molitor A. (p. 207), Norrenberg D. (p. 209), de Baecque Fr. (p. 210), Molitor A. (p. 219), de Baecque Fr. (p. 233), Jorion Ed. (p. 234), Molitor A. (p. 234), Claes L. (p. 235), de Baecque Fr. (p. 238).

*Camu-statut (bet).*

Norrenberg D. (bl. 174), Van Hassel H. (bl. 199), Molitor A. (bl. 206).

*Civisme belge.*

Molitor A. (p. 218).

*Civisme français.*

Dumont (p. 214), Gournay B. (p. 215), Goguel Fr. (p. 217), Molitor A. (p. 218).

*Compromis et politisation.*

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A. (p. 206).

*Conception britannique.*

Gournay B. (pp. 190-191), Van Hassel H. (p. 201), Goguel Fr. (p. 204).

*Conception française.*

Gournay B. (p. 191), Goguel Fr. (p. 204), Gournay B. (p. 215).

*Conception wéhérienne.*

B. Gournay B. (p. 190), Van Hassel H. (p. 195), Claes L. (p. 225).

*Confiance-méfiance.*

Van Hassel H. (p. 198), Molitor A. (p. 207), Claes L. (p. 235), Molitor A. (p. 235), Philippart A. (p. 235), Gournay B. (p. 236).

*Conseil d'état et politique.*

de Baecque Fr. (p. 211) (p. 229).

*Constance du phénomène.*

Moulin L. (p. 168), Van Hassel H. (pp. 196-197), Goguel Fr. (p. 203), Molitor A. (p. 205).

*Contre-poids à toute politisation.*

Moulin L. (pp. 171-172).

*Corporatisme.*

M<sup>me</sup> Siwek J. (p./bl. 223), Goguel Fr. (p./bl. 223), Philippart A. (p./bl. 224), Claes L. (pp./blz. 225-226), M<sup>me</sup> Kessler (p./bl. 227), Moulin L. (p./bl. 227), de Baecque Fr. (p./bl. 228).

*Couples de force socio-politiques en Belgique.*

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A. (pp. 205-206, 218, 233), Moulin L. (p. 233).

*Culture politique.*

Van Hassel H. (pp. 201-202).

*Dangers de la politisation.*

Moulin L. (pp. 170-171).

*Décision administrative et politique.*

Gournay B. (p. 194), Van Hassel H. (p. 202), Dumont (p. 212).

*Défnitie/Défnition.*

Moulin L. (p./bl. 167), Gournay B. (pp./blz. 184-190), Van Hassel H. (p./bl. 195), de Baecque Fr. (pp./blz. 228-229).

*Démocratie et politisation/Demokratie en verpolitisering.*

Van Hassel H. (p./bl. 196), Bernard Si. (p./bl. 231).

*Dépolitisation/Depolitisering.*

Molitor A. (p./bl. 206), M<sup>me</sup> Kessler (p./bl. 222), Claes L. (p./bl. 225), Jorion E. (p./bl. 226), de Baecque Fr. (pp./blz. 228-238).

*Droit d'opinion du fonctionnaire.*

Norrenberg D. (pp. 178, 208), Gournay B. (p. 192).

*Dysfonctions de la politisation/Dysfuncties van de verpolitisering.*

Moulin L. (p./bl. 170), Moulin L. (p./bl. 214), Gournay B. (p./bl. 214), Molitor A. (p./bl. 218), Wauthier (pp./blz. 215, 221), Moulin L. (p./bl. 232).

*Evidence de la politisation.*

Moulin L. (p. 180), Van Hassel H. (p. 203), Molitor A. (p. 207), Aubert Ch. (p. 211), Wauthier (p. 215), Molitor A. (p. 219), Boeynaems M. (p. 227), Philippart A. (p. 235), Molitor A. (p. 233).

*Evidentie van het verpolitiseren.*

Moulin L. (bl. 180), Van Hassel H. (bl. 203), Molitor A. (bl. 207), Aubert H. (bl. 211), Wauthier (bl. 215), Molitor A. (bl. 219), Boeynaems M. (bl. 227), Philippart A. (bl. 235), Molitor A. (bl. 233).

*Etat belge.*

Molitor A. (p. 218).

*Etude objective du phénomène.*

Moulin L. (p. 184), Molitor A. (p. 205).

*Facteurs de politisation/Factoren van verpolitiseren.*

Moulin L. (pp./blz. 168-169), Gournay B. (p./bl. 195), Van Hassel H. (p./bl. 200), Bernard S. (p./bl. 231).

*Fonction latente du cabinet ministériel.*

Van Hassel H. (pp. 198-199).

*Fonction publique (la).*

Norrenberg D. (pp. 179-180).

*Frans systeem (het).*

Gournay B. (bl. 191), Goguel Fr. (bl. 204), Gournay B. (bl. 215).

*Gevaren aan het verpolitiseren.*

Moulin L. (blz. 170-171).

*« Grands corps ».*

Gournay B. (p./bl. 192), Molitor A. (p./bl. 208), Aubert R. (p./bl. 220).

*Groupes de pression et politisation.*

Van Hassel H. (p. 201), Molitor A. (p. 219), Moulin L. (p. 225).

*Influence de l'administration sur la politique.*

Van Hassel H. (p. 199), Philippart A. (p. 224), Goguel Fr. (p. 237).

*Institutionnalisation de la politisation/Institutionnalisering van het verpolitiseren.*

Van Hassel H. (p./bl. 203), Molitor A. (p./bl. 207).

*Invloed van de ambtenarij op de politiek.*

Van Hassel H. (bl. 199), Philippart A. (bl. 224), Goguel Fr. (bl. 237).

*Kompromisvorming en politiek.*

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (bl. 206).

*Krachtilynen (sociopolitieke) in België.*

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (blz. 205-206, 218, 233), Moulin L. (bl. 233).

*Latente kabinetsfunctie.*

Van Hassel H. (blz. 198-199).

*Lokaal bestuur.**In België :*

Moulin L. (bl. 214).

*In Frankrijk :*

Dumont (bl. 213), Touchard J. (bl. 215), Goguel Fr. (bl. 217), Dumont (bl. 217), Molitor A. (bl. 217), Goguel Fr. (bl. 223).

*Machtsverhoudingen.*

Van Hassel H. (blz. 199-200), Moulin L. (bl. 227), Molitor A. (bl. 234).

*Meningsvorming (vrije) voor ambtenaren.*

Norrenberg D. (blz. 178-208), Gournay B. (bl. 192).

*Meritocratie.*

Moulin L. (p./bl. 168), Gournay B. (p./bl. 190).

*Ministeriele kabinetten.*

Gournay B. (bl. 193), Van Hassel H. (blz. 199-202), Molitor A. (bl. 207), Norrenberg D. (bl. 209), de Baecque F. (bl. 210), Molitor A. (bl. 219), de Baecque F. (bl. 233), Jorion E. (bl. 234), Molitor A. (bl. 234), Claes L. (bl. 235), de Baecque F. (bl. 238).

*Neutralité de l'administration/Neutraliteit van de ambtenarij.*

H. Van Hassel (pp./blz. 195-199), Claes L. (p./bl. 225).

*Onderzoek naar verpolitiseren.*

Norrenberg D. (bl. 174), Moulin L. (bl. 184), Molitor A. (blz. 205-218).

*Openbaar ambt.*

Norrenberg D. (blz. 179-180).

*Organisatie/Organisation.*

Van Hassel H. (pp./blz. 195-199).

*Parallélogramme des forces.*

Van Hassel H. (pp. 199-200), Moulin L. (p. 227), Molitor A. (p. 234).

*Partijen als werkverschaffingskantoren.*

Moulin L. (bl. 169), Norrenberg D. (blz. 173-174).

*Partis (les) comme bureaux de placement.*

Moulin L. (p. 169), Norrenberg D. (pp. 173-174).

*« Partitisation ».*

Goguel Fr. (p./bl. 217).

*« Patronage politique ».*

Van Hassel H. (pp./blz. 198-200).

*Politieke kultuur.*

Van Hassel H. (blz. 201-202).

*Politiek systeem.*

Van Hassel H. (blz. 200-202).

*Politisation (la) comme facteur de réussite.*

Moulin L. (p. 169).

*Politisation (la) en Amérique latine.*

de Baecque Fr. (p. 210).

*Politisation (la) en Belgique.*

Moulin L. (pp. 169-170), Van Hassel H. (p. 198), Touchard J. (p. 215), Molitor A. (pp. 217, 232), Moulin L. (p. 232).

*Politisation (la) en France.*

Goguel Fr. (pp. 203, 216), de Baecque Fr. (pp. 209, 211), Dumont (p. 212), Touchard J. (p. 215), Moulin L. (p. 232).

*Pouvoirs locaux en Belgique.*

Moulin L. (p. 214).

*Pouvoirs locaux en France.*

Dumont (p. 213), Touchard J. (p. 215), Goguel Fr. (p. 217), Dumont (p. 217), Molitor A. (p. 217), Goguel Fr. (p. 223).

*Préfect en politiek in Frankrijk/ Préfets et politique.*

Dumont (p./bl. 212).

*Pressiegroepen en verpolitisering.*

Van Hassel H. (bl. 201), Molitor A. (bl. 219), Moulin L. (bl. 225).

*Promotie bevoegdheid.*

Norrenberg D. (bl. 176), Moulin L. (bl. 183), Van Hassel H. (blz. 200-201), Molitor A. (bl. 206), Norrenberg D. (bl. 208), Molitor A. (bl. 233).

*Promotie en politiek.*

Moulin L. (bl. 169), Gournay B. (bl. 192), Van Hassel H. (blz. 200-201), Molitor A. (bl. 207), Dumont (bl. 212), Philippart A. (bl. 235).

*Promotions et politique.*

Moulin L. (p. 169), Gournay B. (p. 192), Van Hassel H. (pp. 200-201), Molitor A. (p. 207), Dumont (p. 212), Philippart A. (p. 235).

*Proportioneel systeem.*

Van Hassel H. (blz. 200-202).

*Raad van state.*

de Baecque Fr. (blz. 211-229).

*Recrutement de temporaires.*

Norrenberg D. (p. 175), Van Hassel H. (p. 200), X. (p. 221).

*Résistance des fonctionnaires à la politisation.*

Jorion Ed. (p. 226).

*Rol en bevoegdheid van de ministers.*

Norrenberg D. (blz. 176-178), Moulin L. (bl. 182), Van Hassel H. (blz. 198-200), Norrenberg D. (bl. 209), Philippart A. (bl. 235), Molitor A. (bl. 235).

*Rôle et pouvoirs du ministre.*

Norrenberg D. (pp. 176-178), Moulin L. (p. 182), Van Hassel H. (pp. 198, 200), Norrenberg D. (p. 209), Philippart A. (p. 235), Molitor A. (p. 235).

*Sociale mobiliteit en politiek.*

Moulin L. (bl. 169).

*Stabiliteit (politieke) van de Belgische burger.*

Molitor A. (bl. 219), Aubert R. (bl. 220), Claes L. (bl. 225).

*Stabilité politique du citoyen belge.*

Molitor A. (p. 219), Aubert R. (p. 220), Claes L. (p. 225).

*Statut Camu (le).*

Norrenberg D. (p. 174), Van Hassel H. (p. 199), Molitor A. (p. 206).

*Statut des fonctionnaires.*

Philippart A. (p. 236), M<sup>me</sup> Siwek (p. 236), Gournay B. (pp. 236-237), de Baecque Fr. (p. 237).

*Statut des promotions.*

Norrenberg D. (p. 176), Moulin L. (p. 183), Van Hassel H. (pp. 200-201), Molitor A. (p. 206), Norrenberg D. (p. 208), Molitor A. (p. 233).

*Statuut (het) van de ambstenaar.*

Philippart A. (bl. 236), Siwek J. (bl. 236), Gournay B. (blz. 236-237), de Baecque Fr. (bl. 237).

*Syndicalisme et politisation.*

Van Hassel H. (p. 202), Molitor A. (p. 219), Philippart A. (p. 224), Molitor A. (p. 232).

*Système politique.*

Van Hassel H. (pp. 200-202).

*Système proportionnel.*

Van Hassel H. (pp. 200-202).

*Technicité et politique/Techniciteit en politiek.*

Norrenberg D. (pp./blz. 176-178), Moulin L. (pp./blz. 184-187), Van Hassel H. (p./bl. 202), de Baecque Fr. (p./bl. 210), Philippart A. (p./bl. 224).

*Technocratie.*

Van Hassel H. (p./bl. 203), M<sup>me</sup> Kessler (p./bl. 222), Gournay B. (p./bl. 222), Goguel Fr. (p./bl. 223), Moulin L. (pp./blz. 225-238), Claes L. (p./bl. 225), de Baecque Fr. (p./bl. 228), Dumont (p./bl. 230).

*Tegengewicht voor politisering.*

Moulin L. (blz. 171-172).

*Tijdelijk personeel.*

Norrenberg D. (bl. 175), Van Hassel H. (bl. 200), X. (bl. 221).

*Travaux consacrés à la politisation.*

Norrenberg D. (p. 174), Moulin L. (p. 184), Molitor A. (p. 218).

*Unionisme.*

Van Hassel H. (p./bl. 197).

*Vakbond en verpolitisering.*

Van Hassel H. (bl. 202), Molitor A. (bl. 219), Philippart A. (bl. 224), Molitor A. (bl. 232).

*Vakbondslidmaatschap.*

Norrenberg D. (bl. 179), Moulin L. (blz. 187-188).

*Valeurs (système de).*

Van Hassel H. (pp. 197-202).

*Verdoken kabinet.*

Jorion Ed. (bl. 234).

*Verpolitisering.**In België :*

Moulin L. (blz. 169-170), Van Hassel H. (bl. 198), Touchard J. (bl. 215), Molitor A. (blz. 217-232), Moulin L. (bl. 232).

*In Frankrijk :*

Goguel F. (blz. 203-216), de Baecque Fr. (blz. 209-211), Dumont (bl. 212), Touchard J. (bl. 215), Moulin L. (bl. 232).

*In Latijns-Amerika :*

de Baecque Fr. (bl. 210).

*« Verzuiling ».*

Van Hassel H. (p./bl. 201), Molitor A. (p./bl. 219).

*Voordelen van de verpolitisering.*

Moulin L. (bl. 171), Van Hassel H. (blz. 202-203), de Baecque Fr. (blz. 211-229), Moulin L. (blz. 214-232).

*Voorspraak (politieke).*

Van Hassel H. (blz. 198-200).

*Waardensysteem.*

Van Hassel H. (blz. 197-202).

*Weberiaans ideaaltype (het).*

Gournay B. (bl. 190), Van Hassel H. (bl. 195), Claes L. (bl. 225).

*Weerstand van ambtenaren tegen politiek engagement.*

Jorion Ed. (bl. 226).



# Le fascisme : autopsie, constat de décès

---

par Jacques WILLEQUET,

Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

★

La guerre de 1914-1918, avec sa date-charnière de 1917, a imprimé à notre siècle une mutation décisive. L'Europe allait en sortir profondément blessée, malade, métamorphosée. Dépassés par les événements, les hommes allaient tâtonner comme des aveugles dans un univers devenu méconnaissable et incompréhensible. Les uns chercheraient désespérément à retrouver ce qu'on appelait « la normale », c'est-à-dire le bon temps perdu. D'autres se mettraient à fuir en avant, vers des solutions simples et brutales. Tous seraient désorientés, désaxés, appauvris. 1925 allait leur rendre un peu d'optimisme et de stabilité, mais 1929 inaugurerait une nouvelle série de crises et de catastrophes dont, matériellement et psychologiquement, nous ne sommes sortis que depuis une quinzaine d'années.

En 1913, la démocratie parlementaire apparaissait dans nos pays comme l'accomplissement définitif du progrès politique. Qu'elle eût poussé des racines profondes comme en Belgique et en Angleterre et qu'elle fût généralement admise comme en France, qu'elle fût plus jeune ou en voie de réalisation comme en Italie et en Allemagne, on n'imaginait guère qu'elle pût voir surgir de sérieuses rivales à côté d'elle. A l'extrême-droite, on y était résigné. A l'extrême-gauche, on s'insurgeait contre l'ordre social, mais l'ordre politique, on ne demandait qu'à s'y installer à part entière. Rappelons-nous les deux grandes grèves générales organisées par le Parti Ouvrier Belge : elles visaient à obtenir, non point des avantages sociaux, mais le suffrage universel. C'est à travers le régime parlementaire, et grâce à lui, que nos socialistes voyaient la mise en œuvre du schéma marxiste bien connu. Chez les seuls « camarades » russes, sous l'impulsion de Lénine, avait commencé à se dessiner à partir de 1903 une conception qui se distinguait par deux aspects : l'absence de démocratie à l'intérieur du parti et, à l'extérieur, un « substitutionnisme » se proposant de brûler les étapes et d'imposer la solution finale par la dictature intransigeante, sanglante au besoin, d'un petit nombre d'hommes. Vers la même époque d'ailleurs,

l'« Action française » semait les premiers germes d'un radicalisme d'extrême-droite. Il est permis de penser que sans la guerre de 1914, ces activismes se seraient, comme tant d'autres, perdus dans les sables. En 1913 donc, répétons-le parce que la remarque nous paraît importante, on n'imaginait guère, en fait comme en devenir, qu'un seul régime politique idéal ; entre 1920 et 1945, nous allons le voir, on en concevra trois.

Voyons un aspect un peu méconnu de la Grande Guerre : son financement. Cette guerre a relativement préservé le prolétariat ; au contraire, elle a aidé à sa prise de conscience et au durcissement de ses revendications. La bourgeoisie, elle, a d'abord payé cette guerre de son sang — deux ou trois fois plus que les autres classes sociales, sauf la noblesse — et elle l'a surtout payée de son argent. Les emprunts, les bons de la Défense nationale, dans tous les pays, ont drainé l'or patriotiquement versé par les possédants, qui recevaient en échange, avec la promesse d'honnêtes intérêts, des titres libellés en francs, marks, liras... etc. Mais ne savait-on point que depuis toujours, un franc était un franc, comme un mètre était un mètre ? Artificiellement soutenues jusqu'en 1919, nos monnaies commencent à fondre au lendemain de la guerre. Cela s'appelle de l'inflation, mais à l'époque, ce phénomène de « vie chère », comme on dit, est considéré comme devant être passager ; on en rejette la responsabilité sur la pénurie, et sur les accapareurs. Devant une opinion naïvement incompréhensive, la vérité économique se venge : davantage chez les vaincus, moins chez les vainqueurs. Le franc, la lire perdent la moitié, puis les trois quarts de leur valeur ; le mark, lui, va tomber au zéro absolu. La classe ouvrière végète, mais elle vit relativement mieux qu'avant la guerre (en partie grâce à l'extension du travail des femmes), bien que les salaires ne suivent qu'avec retard la hausse des prix. Ses revendications se manifestent avec violence : l'anarchie s'installe en Italie, le sang coule en Allemagne, et le spectre du bolchévisme vient affoler une classe moyenne qui, elle, se voit partiellement ou totalement ruinée. Les revenus fixes (rentes, loyers...) sont payés en monnaies dévaluées, les sacro-saints patrimoines se mettent à fondre. Karl Marx avait prévu quelque chose de semblable. Mais, peu sensible aux facteurs psychologiques, il s'était figuré que les bourgeois ruinés iraient grossir le prolétariat. Or, il se fait que les gens sont encore plus chagrinés par le déclin de leur prestige social que par leurs revers de fortune...

Tandis que les Chambres législatives surtout composées d'avocats s'efforcent de résoudre des problèmes économiques et financiers qui les dépassent, le régime parlementaire, individualiste et libéral, commence à perdre de son efficacité, de sa crédibilité. Ah ! il était agréable d'être député, d'évoquer avec éloquence les droits de l'homme, les rapports entre l'Eglise et l'Etat ou l'organisation scolaire, au bon temps d'avant 1914 !

Pour gagner la guerre et maintenant pour restaurer la paix, on a quitté le capitalisme libéral pour devoir faire de l'économie dirigée ; la compétence et l'intervention de l'Etat se sont étendues à de nombreux secteurs qui lui étaient jusqu'alors étrangers. Les problèmes se sont multipliés, ils ne sont plus accessibles au commun, ils ne se posent plus en termes de bon sens, mais en termes scientifiques ; nous entrons dans l'ère des techniciens, des experts, dans l'ère de l'administration. Le régime parlementaire n'est plus en prise directe sur la réalité. Son éloquence donne la nausée à tous ceux qui souffrent d'une misère qui est le résultat de quatre ans d'ivresse gaspilleuse et sanguinaire. Et quelle faible barrière, en outre, semble-t-il opposer au bolchevisme ! Sa légitimité est mise en question, précisément, par le communisme, c'est à dire ce socialisme « substitutionniste » qui veut bousculer les étapes de l'évolution marxiste, qui s'est imposé grâce à la défaite russe, et qui a provoqué des scissions dans tous les partis ouvriers occidentaux. Elle est également mise en cause par une idéologie nouvelle : le fascisme.

Qu'est-ce que le fascisme ? Que veut-il ? Une définition très stricte s'impose. Il convient de ramener ce phénomène à ses lignes les plus pures, pour le distinguer de mouvements qui ont pu être ses voisins, ses alliés ou ses rivaux — des préfascismes ou des pseudo-fascismes — mais qui en fait appartiennent à des époques historiquement ou socialement différentes. Le fascisme surgit brusquement après la guerre de 1914-1918, dans des pays industrialisés dont les structures sociales ont été modifiées par la guerre au détriment de la classe moyenne. Profitant de la crise que traverse le système libéral, une minorité organisée s'empare du pouvoir, soit par la violence, soit à la faveur d'un imbroglio constitutionnel. Cette minorité se constitue en parti unique dont le chef, l'« homme providentiel », prend la tête du Gouvernement. Ce parti unique, une « élite », prétend abolir toutes les différences de classes, raidir toutes les volontés individuelles, mener à bonne fin une « révolution » destinée à protéger la communauté contre ses deux pires « ennemis » : l'idéologie de 1789 dont la faillite semble manifeste, sur le plan politique comme sur le plan social — et le marxisme, dont il faut reconnaître qu'il a réussi, sous sa forme stalinienne, à incorporer le maximum possible d'aspects repoussants (repoussants au point que pour mieux le combattre, on ne tardera pas à en imiter la plupart des méthodes et signes extérieurs). Toutes les formes d'opinion et d'expression d'opinion, y compris la science, la religion et les arts, sont soumises à un contrôle rigoureux. Les citoyens subissent une propagande raffinée, orientée, omniprésente et qui est d'ailleurs la seule à pouvoir se manifester ; quand on demande leur avis, par referendum, cette consultation est faite d'une façon qui exclut pratiquement les votes

négatifs. La police politique surveille étroitement l'activité de tous les individus ; les « délits » sont sanctionnés par des sentences arbitraires, par la prison ou le camp de concentration. La vie économique est mise sous le contrôle de l'Etat, asservie aux intentions du régime ; les milieux capitalistes qui, le plus souvent, ont financé le fascisme à ses débuts — parce qu'ils y voyaient un moyen d'assurer l'ordre et la paix sociale, conditions d'un travail sans problèmes — s'aperçoivent qu'eux aussi se sont donné un maître dont ils remarquent, un peu tard, qu'il n'est pas facile de se débarrasser. Une politique étrangère agressive reprend les thèmes du militarisme, du nationalisme le plus exacerbé. Le racisme est plus ou moins prononcé, si fondamental dans le modèle hitlérien qu'il y constitue la philosophie déterminante de tout le système ; ailleurs, il pourra simplement renforcer les tendances à la xénophobie et à l'exaltation de l'orgueil national qui sont, tous comptes faits, monnaie courante à l'époque. L'anticapitalisme est surtout verbal avec, comme en Allemagne, d'adroites distinctions entre le capital « raffend » (« accapareur », donc juif ou étranger) et le capital « schaffend » (« créateur », c'est-à-dire national, mis grâce à l'autorité de l'Etat au service de la communauté). Les réalisations sociales sont d'ailleurs appréciables ; on pourra les juger insuffisantes, trompeuses ou paternalistes, mais en comparaison avec ce qui existait sous le régime précédent, le progrès ne saurait être contesté, aussi bien sur le plan moral de la considération qui est due au travailleurs, que sur celui des avantages concrets qui lui sont offerts. L'Etat se veut totalitaire, et il le devient : entendons par là que l'un après l'autre, les secteurs traditionnels qui le constituent (armée, administration, justice, etc.) sont absorbés par les structures concurrentes du parti unique, véritable contre-Etat. Dans l'Allemagne nazie, archétype du système, cet idéal ne se réalisera pleinement qu'à la fin, après l'attentat du 20 juillet 1944. Au contraire, dans certains régimes qui, nous le verrons, ne méritent pas d'être appelés fascistes, c'est l'Etat traditionnel qui reprendra le dessus, en domestiquant et en réduisant à un rôle de figuration superficielle le parti unique qui s'était constitué.

Telles sont les grandes lignes. On ne les trouvera pas réunies partout avec la même intensité, et il est difficile de déterminer des frontières, en-deçà desquelles un régime ou un parti cessent de mériter l'« appellation contrôlée ». Nous aurons à en reparler plus loin, mais il est clair qu'en tenant compte de la marge la plus fluide et la plus accueillante, nous serons obligés d'exclure de cette définition pas mal d'hommes et de mouvements qui, en réalité, appartenaient ou appartiennent encore à des mondes fort différents.

Sauf les méthodes, il n'y avait sur le plan de l'idéologie pas grand-chose de neuf dans ce fascisme. Ses racines étaient nombreuses et lointaines : des théories, des préjugés, des doctrines d'ailleurs parfois relativement innocentes qui, en se gauchissant et s'exacerbant, prirent des formes morbides que leurs anciens promoteurs auraient sans doute répudiées avec indignation. Rousseau lui-même, par exemple, n'est pas tout à fait sans reproche : c'est du *Contrat social* que sort l'idée d'un peuple tout-puissant qui pourrait se mettre lui-même au-dessus des lois — une notion tous comptes faits encore plus malfaisante que celle de la monarchie absolue. On a incriminé Nietzsche et même Luther. On a fait remarquer que le darwinisme social, une des sources idéologiques du fascisme, sort tout droit d'une conception libérale, la sélection naturelle, de même que le missionarisme libéral peut fort bien, à partir d'un certain stade, déboucher sur l'impérialisme le plus pur : pensons à Mac Kinley, au Risorgimento qui est une des racines du fascisme italien, ou à Kipling. On discuterait — et on a discuté — à perte de vue sur ce problème des origines. Là n'est point notre propos. Revenons en 1920, voyons naître ce fascisme, et essayons de le comprendre. Chacun est libre de le trouver « monstrueux ». Des monstres, cela existe, en effet, mais ils sont heureusement peu nombreux. Des millions d'Européens ne sont pas devenus des monstres, entre 1920 et 1945. A partir du moment où un phénomène revêt une ampleur et une adhésion aussi massives, il mérite qu'on essaie de l'expliquer sans passion.

Dans l'immédiat, cinq facteurs, donc, nous paraissent animer ce courant d'idées. Analysons-les tour à tour. D'abord : 1) la peur du communisme. Le coup d'Etat révolutionnaire, ou, si on veut, le mauvais exemple, est entré dans notre monde occidental en 1917. Cinq ans plus tard, la leçon est comprise par le fascisme italien, qui se présente comme une riposte au « spectre rouge » à « l'homme au couteau entre les dents ». Pour se défendre, la bourgeoisie apeurée ne fait plus confiance aux institutions légales, discréditées comme en Allemagne — nous y reviendrons —, d'une faiblesse insigne comme en Italie — et nous y reviendrons également. Et comme on ne peut combattre un ennemi qu'avec ses propres armes, ce fascisme va emprunter au communisme la plupart de ses méthodes et de ses aspects. Inutile de multiplier les exemples. Ils vont parfois jusqu'au décalque, lorsqu'Hitler, voulant s'assurer la majorité au Reichstag, élimine les élus communistes en vertu du même raisonnement qui avait été celui de Lénine en 1918, quand il avait annulé les mandats socialistes-révolutionnaires.

Deuxième facteur : le goût de la violence, des solutions simples et « militaires ». Voilà, incontestablement, un état d'esprit qui est issu tout droit des tranchées. « Croire, obéir, combattre », c'est le mot d'ordre

mussolinien, mais ç'avait été pendant quatre ans le lot quotidien d'hommes qui, revenus à la vie civile, sont d'autant plus incapables de se réadapter qu'ils se trouvent devant un monde incompréhensible de misère, d'instabilité, d'injustice. Ils se sentent frustrés, inutiles, humiliés. Leurs immenses sacrifices, ils ont confusément la notion qu'ils ont été vains. Désaxés, démoralisés, ils deviennent des proies faciles pour les démagogues, ces « terribles simplificateurs » qui démasquent les « responsables » et font entrevoir un avenir radieux, un avenir idéal pour la réalisation duquel tous les combats seront sacrés. Au coude à coude viril des tranchées va succéder le coude à coude viril de la lutte contre les ennemis intérieurs, cette fois, de la patrie. Tous les leaders fascistes ont été des anciens de 1914 (sauf l'insignifiant Degrelle, mais d'ailleurs Léon Degrelle lui-même devait faire son écolage à rebours, et finir quand même dans la peau d'un ancien combattant...).

La troisième pulsion découle de la précédente : il s'agit du nationalisme, qui a été puissamment exacerbé par la guerre. Il nous entraînerait trop loin d'analyser ce mythe national, né en 1789, en net déclin et, espérons-le, en voie de disparition à l'heure actuelle. Retenons simplement — une fois de plus — que c'est la petite bourgeoisie et (avouons-le) la majorité des travailleurs qui se montrèrent les plus perméables à cette optique dépassée de l'organisation sociale. Mieux : c'est précisément l'entre-deux-guerres, dans ses aspects économiques en particulier, qui devait démontrer l'urgence d'une évolution supra-nationale ; mais cela, on ne devait s'en rendre compte qu'ultérieurement. On n'en était pas là, il y a trente ans. Les fascistes, qui assumaient le « destin » et la « mission » de leurs peuples, parlaient le langage du nationalisme arrivé à son stade le plus aigu. Un nationalisme poussé jusqu'au paradoxe, puisque beaucoup d'entre eux, à force de se faire de leur pays une image devenue fantaisiste et désincarnée, en arrivèrent à nier ou à ignorer les vertus et les beautés les moins contestables de ces pays, à répudier (Hitler ! Mussolini !) des nations qui s'étaient révélées indignes de leurs rêves, ou à mourir courageusement, en criant face au peloton d'exécution : « Vive la France ! Vive l'Italie ! Vive la Belgique ! « Quelle France ? Quelle Italie ? Quelle Belgique ? Poignante absurdité, sublime procès-verbal de carence...

Quatrième facteur, déjà largement évoqué, le mépris d'une démocratie parlementaire inadéquate et inadaptée. Le fascisme offrait une réponse simple au sentiment d'angoisse, d'isolement, de faiblesse, éprouvé par la bourgeoisie et les petits indépendants, enserrés entre les entreprises capitalistes de plus en plus concentrées, et les syndicats ouvriers dont l'influence ne cessait de croître. Cette réponse, ce fut le corporatisme. Une réponse d'ailleurs pas si mauvaise que cela, puisque nous en voyons main-

tenant certains aspects s'institutionnaliser sous nos yeux. Un bulletin de vote tous les quatre ans, confié à un « politicien », quel leurre ! La véritable démocratie serait réalisée grâce au parti unique lequel, grâce à ses « courroies de transmission » (le mot est de Lénine, et voilà encore une autre analogie avec le communisme), assurerait le contact intime, direct avec le peuple, avec le « pays réel » et ses aspirations concrètes. Les « courroies de transmission » du fascisme, ce seraient les cellules du parti, les syndicats, les corporations, les organisations de femmes, de jeunesse et toutes les autres institutions spécialisées.

Et enfin, nous en arrivons au cinquième facteur, que nous considérons sans hésiter comme primordial (nous verrons pourquoi tout à l'heure) : c'est la crise économique générale, et c'est la détresse des classes moyennes. Chiffrons cette détresse dans les différents pays et nous obtiendrons avec une frappante exactitude l'importance respective de leurs fascismes.

\*  
\*\*

L'exemple le plus caractéristique, c'est à coup sûr celui de l'Allemagne. Nous évoquons plus haut les conséquences sociales de la guerre. En France, en Belgique, on était encore porté par l'ivresse de la victoire ; c'est l'Allemagne que l'on rendait responsable non seulement de la guerre, mais de ses conséquences, et c'est de l'Allemagne que l'on attendait la réparation — les Réparations — des dégâts. Mais outre-Rhin, la défaite sera cruelle et inattendue, la ruine de la monnaie sera complète, et parallèlement à l'inflation de 1923 va se réaliser une puissante concentration du grand capitalisme, de telle sorte que les séquelles du conflit, en frappant inégalement les classes sociales traditionnelles, vont en bouleverser l'équilibre. La bourgeoisie est ruinée, prolétarisée, le Reich est vaincu, effondré. Aux prises avec une misère sans nom, la classe moyenne va subir un phénomène que les psychiatres connaissent bien : elle va faire un transfert. Ses propres souffrances, elle va les projeter sur la détresse nationale, la confondre avec cette détresse nationale. Le responsable, ce ne sera pas l'Empire qui a perdu la guerre, mais la République, le régime des « traîtres de novembre », le « système » qui a vendu la Patrie aux Puissances victorieuses, à ces Alliés rapaces qui maintenant viennent détrousser la grande blessée et lui arracher ses dernières pièces d'or. Une telle identification de la petite bourgeoisie et de la nation, c'est dans tous nos pays un des phénomènes les plus caractéristiques du nationalisme et du fascisme, et qui apparaît jusque dans la terminologie courante. Qu'on lise, dans la grande presse française de 1936, les comptes rendus de manifestations politiques : les gens de gauche *braillent* l'« Internationale », mais

les ligueurs de droite (les « patriotes », les « nationaux ») *entonnent* la « Marseillaise ». Puissance du verbe.

Certes, dès 1925, grâce à son labeur et aux crédits américains, l'Allemagne va retrouver un semblant de santé, et la première vague fasciste va s'écrouler. Avec la crise économique de 1930, la seconde vague sera décisive. Tout s'acharne contre ce malheureux pays. Six millions de chômeurs, c'est-à-dire bien plus encore et bien autre chose que la misère matérielle ; un attentat intolérable contre la plus élémentaire des dignités humaines. Un régime parlementaire impuissant et d'ailleurs minoritaire devant les radicalismes de droite et de gauche. Des instructions aberrantes du Komintern, qui devaient faire du communisme allemand l'allié objectif d'Hitler. Un organisme social affaibli, malade, et malade une fois encore dans sa classe moyenne : les grosses entreprises se maintiennent, ou bien sont sauvées par l'Etat (il en ira de même ailleurs : voir la Compagnie Générale Transatlantique, la Banque d'Alsace-Lorraine, etc.), mais les petites entreprises, en temps « normal » à la limite de la rentabilité, sombrent sans rémission, et par milliers. « L'art de tous les vrais chefs, avait déclaré Hitler, à toutes les époques, a consisté surtout à concentrer l'attention du peuple sur un seul adversaire, à ne pas la laisser se disperser. L'art de suggérer au peuple que les ennemis les plus différents appartiennent à la même catégorie, cela, c'est l'art d'un grand chef ». Voilà, certes, un procédé que le nazisme n'est pas le seul à avoir utilisé. Et pourtant, le nazisme aurait pu échouer, malgré toutes les conditions favorables. Il est stupéfiant, lorsqu'on suit de près l'évolution du parti depuis 1930, de voir avec quel instinct, avec quelle justesse de vues, avec quelle habileté diabolique le Führer, contre l'avis de tous ses lieutenants, a évité les pièges et pris les décisions qui, à long terme, devaient se révéler payantes. On peut déterminer toute une série de dates-clé qui, sans Hitler, auraient pu scinder ou briser l'élan, et faire dévier le flot vers la stagnation ou le déclin. Une seconde remarque concerne le financement du parti. Nous sommes très loin, on a pu s'en rendre compte, d'admettre l'interprétation marxiste qui ne voit dans le fascisme qu'une marionnette du grand capital. Hitler (et, plus encore, la démentielle M<sup>me</sup> Ludendorff) imaginait une obscure conjuration planétaire de Juifs, Jésuites et Francs-Maçons qui auraient déterminé le courant de l'histoire. D'aucuns, que ces enfantillages font rire à gorge déployée, ne sont pas loin de déraisonner d'une manière à peu près semblable : le grand capitalisme aux abois aurait consciemment, délibérément, installé en Allemagne le nazisme pour maintenir sa domination. Comme nous le disions plus haut, la vérité est moins dramatique et plus nuancée. Depuis juillet 1929, Hitler avait touché, en effet, un cinquième des fonds distribués par le Comité Hugenberg. Un cinquième, ce

qui signifie que d'autres partis en avaient reçu bien davantage : ils ne sont pas arrivés au pouvoir pour autant. Le système idéal pour les grands brasseurs d'affaires, ce n'était pas le fascisme, mais la démocratie parlementaire ; l'individu à soutenir, ce n'était pas Hitler, cet aventurier que l'on estimait tout juste bon à fournir un épouvantail, mais un homme sérieux tel que le général von Schleicher. Il y eut, bien sûr, l'apport de fonds ultime de janvier 1933. Ce facteur fut-il décisif ? On en doute. Les choses étaient déjà trop avancées. Depuis des mois, l'avènement d'Hitler était inéluctable ; le seul problème était de savoir à quelles conditions. En janvier 1933, le Reich avait le choix entre la guerre civile (doublée peut-être d'une guerre étrangère, certains l'appréhendaient avec certitude) et un gouvernement Hitler, que l'on imaginait sagement domestiqué au sein d'une majorité conservatrice et « nationale ». Le précédent de Mussolini, en 1922, n'impressionnait guère, et ce fut une erreur. Hindenburg, l'armée et avec eux bien des leaders influents, pris entre deux maux, crurent choisir le moindre.

Le nazisme est à coup sûr le modèle le plus exemplaire, le plus achevé (ou le moins inachevé) du fascisme. Disons-le avec fermeté, mais aussi avec une nuance d'hésitation : ce racisme hypertrophié était-il accomplissement, ou déviation ? Sauf en Norvège et dans certains pays d'Europe centrale, Hitler inspirait à la plupart des fascistes plus de réticence (et même de peur) que de véritable adhésion. Mussolini, inventeur du mot et de la chose, est en réalité devenu de plus en plus fasciste au fil des ans, par un phénomène d'engrenage et de contamination. Moins que tout autre peuple, les Italiens étaient préparés à subir après 1915 une longue épreuve de violence et de sang, dans laquelle ils étaient entrés à contre-cœur, mais dont pour ce motif ils attendaient d'autant plus de compensations aux sacrifices consentis. Dans ce pays également, la monnaie dégringole, les prix montent, la classe moyenne s'effare tandis qu'une classe ouvrière anarchique, au syndicalisme peu fixé, anime un tourbillon de grèves sauvages, désordonnées, au nom d'un révolutionnarisme plus verbal que réel, mais qui n'en est pas moins effrayant : dès 1921, la généralité du peuple italien sera prête à accepter n'importe quoi, pourvu que les trains partent à l'heure. L'agitation mussolinienne a beau jeu, mais sait-on bien pourquoi les partisans du Duce mettaient des chemises noires ? La réponse mériterait d'être mieux connue : ces messieurs *portaient le deuil de la patrie !* La patrie, qui avait annexé 600.000 Allemands et Croates, n'était pas encore satisfaite : elle était trahie par ses alliés (ce qui était objectivement vrai), et frustrée des fruits de sa victoire ! Devant cette double agitation sociale et nationaliste, le régime démocratique se révèle absolument lamentable. Il faut le souligner, parce que nous allons trouver ici un des

caractères qui distinguent profondément l'Italie de l'Allemagne. L'Italie de 1920 est dans une large mesure un pays sous-développé, un pays non encore arrivé au stade de l'instruction et de l'industrialisation, un pays où la jeune démocratie parlementaire (le suffrage universel n'existe que depuis 1912) n'a eu le temps de pousser que des racines très fragiles. Peu sûr de sa légitimité profonde, le régime laisse faire. Les mesures qu'il prend sont inefficaces sur le plan social, et nulles sur le plan politique. Un commando s'en va conquérir Fiume, et personne n'ose prendre la responsabilité de le ramener à l'obéissance ! Des officiers sont agressés dans les rues par les « rouges », et tout ce que l'Etat entreprend pour la protection de ses appointés, c'est une circulaire leur conseillant de se mettre en civil ! Détails si l'on veut : ils n'en révèlent pas moins une faiblesse ahurissante.

A le considérer de près, le coup d'Etat mussolinien de 1922 n'appartient que très partiellement au XX<sup>e</sup> siècle. Dans ce pays sans maturité politique, il rappelle plutôt certaines situations françaises du XIX<sup>e</sup>, voire du XVIII<sup>e</sup> siècle. C'est Napoléon III prenant le pouvoir après une période de troubles sociaux, contre une assemblée déconsidérée, avec l'appui secret des milieux influents et la complicité générale de la population ; c'est Bonaparte balayant le Directoire. Quand Giolitti se fit le fossoyeur de la démocratie, son calcul avait l'excuse (qu'Hindenburg n'aura plus) de paraître plausible : cette flambée extravagante, on ne peut ou on ne veut pas s'opposer à ses méthodes, mais ne serait-il pas habile de l'introduire dans le système constitutionnel, pour la contraindre à s'assagir à l'épreuve des responsabilités ? Aux yeux du Roi, de l'armée, de tous les Italiens sensés, les fascistes étaient en partie des exaltés sans importance et en partie des patriotes bien intentionnés, qui ne tarderaient pas à rentrer dans le rang. Introduit dans le « Bloc national », Mussolini n'en sortira plus, et son coup d'Etat sera une simple formalité.

L'avenir ne devait pas démentir ce caractère hybride, et sans doute est-il vain de prétendre enfermer dans un cadre doctrinal un régime qui, de l'aveu même de son chef, se souciait bien plus d'action que de réflexion. L'Italie se « fascisa » peu à peu, sans volonté préconçue, au hasard des circonstances intérieures d'abord, extérieures ensuite. La politique étrangère ne fit sa mutation idéologique qu'en 1936, l'antisémitisme ne s'infiltra dans la péninsule que deux ans plus tard, l'orientation devint nettement « sociale » au cours des derniers mois. En comparaison avec le national-socialisme le jugement d'ensemble doit conclure à une sorte de fascisme dilué ; entre Mussolini et Hitler, il y aura toujours l'abîme qui sépare la prison politique du camp de concentration.

Le général Franco, lui, vit dans un univers mental tellement reculé qu'il ne mérite, à presque aucun titre, la qualification de fasciste. Quelle différence pourrait-il y avoir, dans ce pays encore bien moins développé que l'Italie, entre lui et n'importe quel général de pronunciamiento du XIX<sup>e</sup> siècle ? Tout au plus pourrait-on le comparer à un général von Schleicher qui, en la personne de José-Antonio Primo de Riveira, aurait eu la chance de pouvoir se débarrasser de son Hitler. Parce que le Phalange espagnole, cela, c'était du fascisme ; mais ses chances étaient d'autant plus minces que les structures sociales, sur lesquelles ce type de mouvement aurait pu croître, étaient encore dans une large mesure inexistantes. Avec les adhérents peu nombreux dont il disposait, José-Antonio rêvait d'une « troisième force », qui eût combattu à la fois le marxisme et le conservatisme. Son programme prévoyait une réforme agraire profonde, dont l'Espagne attend toujours la réalisation. Quand on vint le pressentir dans sa prison d'Alicante, et lui demander de s'associer au soulèvement militaire qui se préparait, il hésita longtemps : n'était-il pas beaucoup trop tôt, sa Phalange pourrait-elle défendre son point de vue au sein d'une alliance aussi inégale ? N'allait-elle pas se faire laminer, dans cette lutte pour un idéal qui n'était qu'à moitié le sien ? José-Antonio mourut dans cette appréhension, dont le pessimisme n'était que trop justifié, et la Phalange tomba au rang d'accessoire folklorique de la dictature militaire. Franco, lui, se contenta de restaurer l'ordre catholique et traditionnel, que chacun est bien libre d'accabler sous les qualifications les plus péjoratives, sauf une. Il est incroyable que l'on parle d'une Espagne fasciste, et que l'Éthiopie actuelle soit généralement considérée comme une démocratie sans problèmes, alors que les institutions et leur fonctionnement, dans ces deux pays, sont pratiquement du même type. Est-ce parce que l'une a été l'alliée d'un gouvernement fasciste, et l'autre sa victime ? Enfantillage, paresse intellectuelle, racisme inconscient, ou intoxication délibérée ? Mystère... Toujours est-il que c'est seulement de nos jours que l'Espagne a vu se former une classe moyenne, cette condition *sine qua non* d'un éventuel fascisme.

Dérision aussi que de parler de fascisme à propos du Portugal, ce pays où un régime parlementaire avait été artificiellement « plaqué » sur des structures sociales qui n'en fournissaient encore aucune des conditions. Autoritaire, conservateur, paternaliste et catholique, Salazar toléra bien, au cours des années trente, l'un ou l'autre mouvement de chemises bleues, bien vite résorbé, mais le catholicisme traditionnel, quand il peut se déployer à son aise, est par essence même étranger à toute notion de totalitarisme étatique, nationaliste ou racial — donc païen. Au risque de nous répéter : le Portugal n'est pas encore entré dans le XX<sup>e</sup> siècle, et le

fascisme (maladie de la classe moyenne et tentative de nationalisation du prolétariat) ne peut apparaître que dans une situation de crise propre aux pays industrialisés.

Dans de nombreux autres pays, l'abus de ce terme est tout aussi manifeste. Allons au-delà de certaines apparences, et rappelons-nous ce phénomène que les sociologues connaissent bien : l'agrégation des pareils (pareils sous certains aspects, et non identiques) par commune opposition. L'amiral Horthy était un conservateur qui, pour des raisons d'intérêt national, dut s'appuyer sur l'Italie d'abord, sur l'Allemagne ensuite. On en dira autant du Slovaque Mgr. Tiso, allié d'Hitler et ennemi de l'Etat tchèque libéral, bien sûr ; mais il détestait l'Etat libéral parce que, fidèle à une vieille tradition de l'Eglise, il voulait réinstaurer la théocratie : nous voilà loin du XX<sup>e</sup> siècle, en pleine querelle des Investitures ! De même, le gouvernement militaire bulgare, hâtivement baptisé « fasciste » par certaine historiographie, eut précisément pour effet d'éviter deux des manifestations fascistes les plus caractérisées : une déclaration de guerre contre l'Union soviétique et de véritables persécutions antisémites. Et réservons une mention spéciale à deux mouvements à première vue si imbibés de fascisme : les « Croix fléchées » hongroises, la « Garde de Fer » roumaine. Formations militaires, violences inouïes, nationalisme, antisémitisme, mystique religieuse poussée jusqu'au délire — l'essentiel s'y trouve, en apparence. Mais voyons cela de plus près. Il s'agit de pays aux structures aristocratiques, à l'immense prolétariat agraire, et où une classe moyenne très restreinte en nombre était principalement composée de petits bourgeois juifs dans les villes et d'usuriers juifs dans les campagnes. L'antisémitisme violent de ces formations apparentées au fascisme ne fut sans doute pas autre chose, tous comptes faits, qu'une forme de guerre sociale et nationale dirigée contre ces deux corps étrangers : la noblesse terrienne et cosmopolite, la classe moyenne juive. Il est heureux pour les Israélites, mais dommage à d'autres égards, que l'invasion soviétique soit venue mettre fin au bref régime des « Croix fléchées » à la fin de la guerre : on aurait pu voir, en Hongrie, un régime « fasciste » résoudre d'une manière radicale le problème agraire. Mais était-ce encore là du fascisme ? De même, que penser de ces pays où des minorités nationales se jugeant opprimées penchèrent pour des solutions qui se croyaient fascistes mais qui ne le furent que superficiellement, ou par occasion : le V.N.V. en Flandre, les Oustachis en Croatie et, pour la citer une fois encore, la république slovaque de Mgr Tiso ?

En France également nous allons, mais cette fois au sein d'un peuple évolué sur le plan politique et social, retrouver bien des distinctions à faire. *L'Action française* avait, certes, mis à la mode des violences phy-

siques et des méthodes directes, bien insolites dans le milieu bourgeois d'avant 1914. Quant à sa doctrine, irréfutable parce qu'élaborée par un cerveau habile aux syllogismes sans faille, fautive parce qu'elle ne répondait à aucun des problèmes concrets directement posés par la société réelle du XX<sup>e</sup> siècle, on ne pourra en dire qu'une chose à notre point de vue, c'est qu'elle était à presque tous égards le contraire d'un fascisme. Sans doute pouvait-elle y mener, par évolution ou gauchissement, et c'est ce qui se produisit dans bien des cas individuels ; mais ces Georges Valois et ces Robert Brasillach, Maurras ne manqua pas de les renier avec fureur. Les autres ligues qui fleurirent dans les années trente (après la première vague fasciste représentée par Georges Valois et son « Etat syndicaliste de producteurs ») ne furent à l'origine que l'exutoire modernisé de certaines anciennes traditions bien françaises : nationalisme, exploitation de scandales politico-financiers, antiparlementarisme, quête d'un « homme à poigne ». Deux facteurs vinrent gonfler cet extrémisme de droite qui n'avait, en soi, rien d'inhabituel : la crise économique, soit les difficultés d'une classe moyenne s'identifiant avec la nation — et l'appréhension d'une nouvelle guerre, la peur inspirée par le nazisme. Ce second point, nous y reviendrons plus en détails, parce qu'il nous semble capital. Quant au premier, c'est-à-dire au fond la crise de la démocratie libérale, nous ne pourrions mieux faire que de citer un excellent témoin de cette époque. M. Robert Poulet a bien voulu nous communiquer le manuscrit d'une étude qu'il a intitulée *Adieu au fascisme*, et qui nous paraît traduire avec beaucoup de franchise les réactions d'une partie importante de la jeunesse, entre deux guerres.

« Que ce régime, écrit-il, fût en pleine décadence, condamné par l'histoire, hors d'état de répondre aux nécessités nouvelles qui marquaient la fin d'un monde en expansion, cela n'était guère contesté, de ce temps-là ; les contradicteurs de Sorel, de La Tour du Pin, de Maurras, etc., ne menaient plus qu'une bataille défensive. En tout cas, dans les milieux de la jeunesse intellectuelle, celui qui serait venu, entre 1920 et 1935, chanter les louanges de l'ordre établi aurait été accueilli par des huées. A cette époque, je n'ai pas rencontré un seul Occidental de moins de quarante ans qui, sans restriction, se dît fervent démocrate. Plus encore que la guerre de 1914-18, la crise économique de 1920 sonna le glas du conservatisme politique dans la jeune génération. Celle-ci eût pardonné au « système » les massacres et les destructions de l'immense bagarre, si cette épreuve avait été suivie d'une période de confiance et de prospérité ascendante. Le spectacle de dirigeants et d'experts affolés, débordés, empêtrés dans l'incohérence, s'épuisant en tentatives infructueuses et en prophéties démenties par les faits, nous fit définitivement admettre qu'il fallait changer les

fondements mêmes de la société. Nous nous persuadâmes une fois pour toutes que jamais on n'arriverait, par les anciennes méthodes, à faire régner dans le monde moderne un minimum d'ordre et de justice.

« Sans doute le capitalisme avait-il eu du bon, en son temps, et de même sans doute le régime des assemblées délibérantes et des factions politiques organisées. Ce temps — nous n'en doutions plus — était passé. Il fallait faire une révolution qui fit cesser la contradiction entre les principes affichés par les élites et les réalités concrètes auxquelles conduisaient, sans qu'on sût comment, l'application de ces principes.

« Tous les penseurs du début du vingtième siècle condamnaient sévèrement les guerres entre nations, comme une survivance des temps barbares; et jamais on ne s'était battu d'une manière plus acharnée et plus meurtrière ! Tous les hommes de cœur réclamaient un plus grand respect de la dignité humaine ; et on laissait se perpétuer une forme d'esclavage abominable, qui réduisait les travailleurs manuels à la condition la plus dégradante, en les frustrant partiellement du fruit de leurs efforts ! Les financiers et les techniciens chantaient le los d'une productivité de plus en plus ample, qui devait faire monter de plus en plus le niveau de vie ; et, pour des raisons inconnues, ces biens miraculeusement abondants ne parvenaient pas à la masse, où pourtant sévissait ça et là pénurie et famine ! Cela nous frappait...

« Négligeons l'opinion de ceux qui voulaient corriger le système en accentuant ses défauts ; et de ceux dont le vœu secret était de reconstituer l'« âge d'or » de 1840-1880, sommet de l'oppression bourgeoise. Il était clair que, même en rétablissant la journée de travail de quinze heures pour les enfants de douze ans, en rendant aux industriels, aux financiers, aux oisifs enrichis, les privilèges sans contrepartie dont ils jouissaient grâce à la confiscation des fruits de la Révolution française, d'abord on ne rétablirait pas l'impression générale de justice et de légitimité, mais encore, sur le plan simplement pratique, on n'obtiendrait pas une société en équilibre, une société qui fonctionne... Les conditions économiques et politiques s'étaient modifiées trop profondément. Pas une seconde les jeunes Occidentaux d'après-guerre n'orientaient leur esprit vers une telle solution... »

Fallait-il, continue notre auteur, se rallier par conséquent au marxisme dit scientifique ? Si généreuse et sympathique que parût l'inspiration, répond-il, la mise en œuvre, toute « d'intransigeance orgueilleuse et de grossièreté secrète », aboutissait à la sombre grisaille d'un égalitarisme faisant fi des « innombrables nuances, tendances, préférences, accointances, délicatesses, finesses, auxquelles la destinée d'un vieux peuple est suspendue... Nous ne voulions pas, comme dit un personnage de Bourget, nous

retrouver fourmis... Il est évident que, pour supprimer la plus-value et pour établir une société sans classes, les socialistes du type marxiste auraient fait bon marché du patriotisme moral qui, en définitive, alimente, ennoblit, enrichit l'existence quotidienne de millions d'Européens, les faisant vraiment héritiers des civilisations millénaires, éléments d'un tout auquel appartiennent aussi les cathédrales, les chefs-d'œuvres de la littérature, les façons de sentir, les usages, les croyances et les lois... Une société fondée exclusivement sur la possession des choses visibles nous semblait condamnée à la plus abjecte dégénérescence... Nous sentions qu'en renouvelant les cadres de la civilisation, il fallait en laisser intacte la substance... Incontestablement (nous disions-nous) il fallait faire la révolution, mais non la révolution marxiste. Il fallait faire régner l'ordre et la justice, délivrer les nouveaux esclaves, mais non au prix d'un affadissement de l'âme humaine. Ceux d'entre nous qui se disaient « de gauche » songeaient surtout au premier terme du raisonnement ; et ceux qui se disaient « de droite » au deuxième terme. Au fait les uns et les autres se sentaient sur un terrain dangereux. Les uns risquaient de favoriser, malgré qu'ils en eussent, les ravages et les inconséquences du marxisme. Les autres risquaient de faire le jeu des conservateurs égoïstes et bornés et d'entretenir la décomposition lente, coupée de sursauts, qui prenait la suite de la grande crise économique, devenue chronique en 1930. En défendant des positions périmées ou malsaines, de part et d'autre de la barricade, nous avions d'autant plus mauvaise conscience qu'ainsi nous étions amenés à lutter les uns contre les autres, révolutionnaires de gauche contre révolutionnaires de droite, qui nous sentions d'accord sur tant de points ! C'est alors que certains hommes crurent trouver une issue à ce malentendu, une solution à cette difficulté, du côté de l'esprit fasciste ».

Ce fascisme, faut-il le dire ? ne devait rien au modèle allemand ; sa pensée était française, exclusivement. Et l'auteur de le dessiner, à grande traits. Des principes dérivés de l'école maurrassienne. Le parti unique, un rouage efficace, « idéal plutôt qu'idéologie, ardeur plutôt que raisonnement, besoin de générosité plus que soif d'équilibre et de logique », Bref : avant tout « un style de vie nouveau », un « Etat restauré dans ses attributions et dans ses limites ». On l'aura remarqué : si la partie critique de cet exposé est d'une rigueur parfaite, recoupant et illustrant sur de nombreux points notre propre analyse, l'architecture concrète de l'édifice à ériger reste — M. Robert Poulet ne s'en cache point — dans un brouillard plutôt flou, et cela aussi est intéressant. Il est vrai que la contestation estudiantine de mai 1968, qui a au fond tant d'analogie secrètes avec le fascisme, s'affirmait délibérément — et avec quelle superbe ! — bien moins constructive encore...

Mais il est temps, pour nous, d'en revenir à la France d'il y a quelque quarante ans. L'affaire Stavisky suscita le Six-Février, le Six-Février cristallisa le Front populaire, et le Front populaire (dans le climat du conflit abyssin et de la guerre d'Espagne) entraîna une fascisation radicale de toute une frange de l'ancienne droite nationaliste et conservatrice, rejointe par de nombreux transfuges de gauche. On vit ce spectacle inattendu : au moment même où l'extrême-gauche virait au jacobinisme et au nationalisme, voire au bellicisme, l'extrême-droite devenait intensément pacifiste. Point de mystère, quant au premier de ces virages. Jusque dans le courant de 1934, Staline avait appliqué les décisions du congrès du Komintern de 1928, réservé ses coups aux démocrates, objectivement aidé Hitler à prendre le pouvoir, et considéré que les fascistes et les socialistes étaient « non pas antagonistes, mais jumeaux ». Alerté par le pacte germano-polonais de janvier 1934, il avait ensuite renversé la vapeur, misé sur les démocraties occidentales (congrès du Komintern de 1935) ; il était entré à la Société des Nations et, sur le plan intérieur, il avait prôné la tactique des Fronts populaires. Plus subtile devait être l'évolution de l'extrême-droite. On était parti d'une position nationaliste et intransigeante, à la Poincaré. Sans relâche, on avait dénoncé la politique conciliante d'Aristide Briand, prophétisé la guerre de revanche qu'une Allemagne rénovée ne manquerait pas de déclencher. On avait salué le pacte franco-soviétique (1935) à une époque où, sur le plan intérieur, le communisme paraissait insignifiant ; on s'en méfia de plus en plus lorsque les élections installèrent le Front populaire au pouvoir et quand les communistes firent leur mutation : que cachait ce « patriotisme » flambant neuf ? On soutint Mussolini dans la guerre d'Éthiopie, en partie parce qu'on voulait garder l'Italie dans le camp des ex-Alliés. On se sépara des gauches, radicalement, à propos de la guerre civile espagnole : pour la première fois depuis longtemps, la politique extérieure française devenait une question d'idéologie.

Le Parti Populaire Français de Jacques Doriot nous paraît être l'organisation la plus ouvertement fasciste de ces années-là, et le cheminement paradoxal en apparence de son chef obéit en fait d'une manière rigoureuse à ces deux impulsions fondamentales : la crise économique-sociale et la politique extérieure. A deux reprises, le communiste Doriot avait été déçu par Staline : la première fois en 1926 lorsqu'il put voir sur place le résultat catastrophique des directives données par le Kremlin aux camarades chinois ; ensuite dans le courant de 1934, quand il prôna une coalition antifasciste à un moment où ce n'était pas encore l'idée de Moscou. Exclu du parti, il fonda bientôt son organisation propre, au départ de la position solide qu'il occupait à la mairie de Saint-Denis, et dès lors toute son action sera déterminée par la haine et la rancune profondes qu'il

portait au maître du Kremlin. Il applaudit à la victoire du Front populaire, puis resta d'abord neutre devant la guerre civile espagnole, mais vira résolument vers le franquisme dès que l'Union soviétique opta pour les républicains. Le jacobinisme des communistes, leur intervention en Espagne ne pouvaient avoir à ses yeux qu'une explication : Staline voulait pousser la France à une guerre contre l'Allemagne nazie. Cette guerre, il n'en voulait à aucun prix, et il était renforcé dans son pacifisme par la masse des anciens ligueurs « dissous » d'extrême-droite, qui venaient s'inscrire au P.P.F. en y apportant l'évolution d'un raisonnement que nous avons amorcé plus haut : non seulement la démocratie parlementaire était « pourrie » sur le plan social, non seulement elle avait tout concédé à l'Allemagne à un moment où il eût été si simple de lui tenir tête, non seulement elle avait négligé la préparation militaire et morale du pays, non seulement elle avait sacrifié l'amitié italienne et noué des liens plus que suspects avec le Kremlin, mais voilà, ô comble, qu'elle risquait d'entraîner le pays dans une guerre qui se ferait dans les pire conditions, et cela pour servir les obscurs desseins de deux Puissances étrangères : la Grande-Bretagne et l'Union soviétique.

Sur le plan intérieur, le P.P.F. était un mouvement de masse (précisons : 300.000 membres, au grand maximum) où se côtoyaient ouvriers déçus par le communisme, classes moyennes en crise et jeunes intellectuels au prestige naissant, à l'idéalisme incontestable. Les objectifs étaient classiques, encore que vagues : supprimer les clivages sociaux, organiser la production sur une base nationale, domestiquer à la fois le capital et le travail au service du bien commun. Peu semblaient s'en rendre compte : la réalisation d'un tel programme était impossible, si l'on refusait d'envisager, carrément, la constitution d'un Etat totalitaire — mais le totalitarisme, en France, convenait peu au tempérament national et, dès lors, on se gardait d'insister sur ce point. On n'y remarquait guère, du moins avant 1940, d'attraction pour le nazisme en soi : tout au plus une sorte de respect pour la suppressions des barrières sociales, pour l'éducation sportive de la jeunesse et pour les formes, nouvelles et impressionnantes, de la vie collective qui caractérisaient le régime hitlérien. Le nazisme, disait-on, avait rendu à l'Allemagne force et prestige. Se mettre dans le cas de devoir heurter ce géant, alors qu'on n'avait pas encore fait sa propre « révolution nationale », apparaissait comme la pire des folies, comme un suicide pur et simple. Le mot d'ordre était de refuser à la fois Hitler et Moscou ; et si par chance « la peste et le choléra » devaient finir par s'entre-dévorer sous les yeux d'une France pacifique et neutre, où serait le mal ? S'il fallait caractériser les fascismes français, aux alentours de 1938, une définition viendrait aussitôt à l'esprit : ce fut une flambée de jeunesse,

d'une jeunesse révoltée contre papa, dégoûtée d'un héritage politique et social qui lui paraissait condamné, d'une jeunesse attirée par des formules nouvelles, dynamiques mais vagues, animée avant tout par une frénésie d'enthousiasme et de refus.

Il faut le reconnaître bien objectivement : l'état d'esprit dans lequel la France accepta la guerre, en septembre 1939, était aussi mauvais que possible : les démocrates étaient résignés, les communistes sabotaient sourdement, et les fascistes étaient consternés. Pour citer encore Robert Poulet : « Et nous enrignons de penser qu'en défendant avec acharnement notre terre natale, nous défendons en même temps les institutions funestes qui la minaient. A quoi bon invoquer, à vingt-cinq ans de distance, sur le canal Albert le miracle de l'Yser, sur la ligne Maginot le sursaut de la Marne, si le résultat de cet effort était de consolider chaque fois les causes du désordre national et international qui le rendaient nécessaire ? » Et voici, en écho, le dilemme que posait en 1939 un jeune écrivain très prometteur, aujourd'hui grave académicien, Thierry Maulnier : une nouvelle boucherie ? s'indignait-il. Encore des flots de sang, et pour aboutir à quoi ? Ou bien à la victoire de la France, mais aussi à celle de la démocratie que nous méprisons et du communisme que nous haïssons. Ou bien à la victoire d'Hitler, c'est-à-dire à l'écrasement de la patrie française. D'une façon comme d'une autre : une catastrophe, à éviter par tous les moyens ». On le voit : c'était déjà le fameux mot d'ordre, « la France seule », que Maurras allait défendre jusqu'au bout.

Il est généralement admis qu'en Allemagne, Hitler était arrivé au pouvoir à la faveur d'un enchaînement politique, mais au moment où le fond de la crise économique était déjà dépassé, où la courbe ascendante de la conjoncture s'amorçait. En Europe occidentale, la grande dépression commença, et se termina aussi plus tard. L'historien doit enregistrer, en 1938-1939, un net reflux des organisations fascistes : crise au sein du P.P.F., défaite électorale de Rex en Belgique et de Mussert aux Pays-Bas. En France, la machine économique devenait plus vigoureuse, la classe moyenne se détournait de l'extrémisme, et le Front populaire, cet épouvantail, avait sombré sans gloire, obéissant à cette loi non écrite de la III<sup>e</sup> République, qui faisait régulièrement commencer une législature au centre-gauche pour la terminer au centre-droit. La démocratie parlementaire reprenait insensiblement le dessus, la chance des fascismes, déjà, était passée. Seules subsistaient, comme arguments primordiaux, la peur de la guerre et l'option neutraliste de la politique extérieure. Au raisonnement qui avait animé l'extrême-droite, il ne nous reste plus qu'à ajouter le dernier maillon. La guerre, en juin 1940, aboutit à une débâcle que les fascistes n'avaient que trop prévue. Dès lors, se dirent-ils, la seule politique possible

consistait à se réconcilier avec le vainqueur, à obtenir de lui de moins mauvaises conditions, et à profiter de l'occasion pour régler son compte au bolchevisme abhorré. C'était encore une illusion, on l'a vu depuis, et les plus lucides, ceux qui lâchèrent la « collaboration » en 1941 ou 1942, ne tardèrent pas à le comprendre : Hitler victorieux eût réservé aux fascismes satellites un régime d'exploitation et de vassalisation très semblable à celui que Staline allait faire connaître aux démocraties populaires, après 1945. Né de la confiance, le fascisme mourait dans un crépuscule des dieux.

\*  
\*\*

Avant 1914, disions-nous, on n'imaginait guère, en fait comme en devenir, qu'un seul régime possible : la démocratie parlementaire. Entre 1920 et 1945, dans nos pays du moins, les idéaux politiques se cristallisèrent sous la forme d'un triangle parfait. Démocratie parlementaire, fascisme et communisme en furent les trois pointes, bien équilibrées, également éloignées les unes des autres. Mais comme chacun est plus frappé par les différences que par les analogies, chacun repoussa les deux autres avec horreur, ne voyant en eux que les aspects différents d'un même mal, d'un même ennemi. « Les totalitaires », disait le démocrate en parlant des fascistes et des communistes, qui avaient effectivement en commun parti unique, dictature, mépris de la liberté et de la conscience individuelle, politique sans scrupules, sans égards pour les moyens, uniquement soucieuse du but final. Pour le communiste, les deux autres n'étaient eux aussi que camouflages opportunistes, derrière lesquels se cachait le maître véritable, le tout-puissant capital. Vision elle aussi un peu simpliste, et qui ne laissa pas d'entraîner des conséquences tragiques. Intoxiqué par ses propres dogmes, Staline porta Hitler au pouvoir en divisant les forces de gauche et en réservant ses coups, même après janvier 1933, aux seuls socialistes; six ans plus tard, déçu il est vrai par Munich, il persévéra en signant avec l'Allemagne nazie le pacte qui allait déclencher la seconde guerre mondiale. A ses yeux, il n'était certes pas plus immoral de traiter avec la marionnette Hitler qu'avec les marionnettes Chamberlain et Daladier... Enfin, — revenons à notre triangle — pour des fascistes, leurs deux rivaux ne représentaient également qu'un seul et même adversaire : les libéraux toléraient le socialisme, entre socialisme et communisme il n'y avait « que l'épaisseur d'une hypocrisie », bref, tout le système débouchait sur le bolchevisme aussi naturellement que les fleuves coulent vers la mer. Et il est d'autre part exact que dans tous les sens, à deux contre un, ces trois idéaux avaient chaque fois quelque chose en commun. Voilà expliqués ces alliances

et ces renversements d'alliance, A + B contre C, B + C contre A, et A + C contre B qui caractérisent, à l'intérieur comme à l'extérieur, vingt-cinq années de politique européenne. Le triangle, avec ses trois pointes bien distinctes. En plus, l'action déterminante des décisions contradictoires du Komintern, celles de 1928 et celles de 1935. Et puis Munich. Les contemporains ont pu s'y perdre, n'y voir que confusions et absurdités. Avec le recul, il n'est plus permis de tricher. Seule s'obstine, aujourd'hui encore, certaine historiographie communiste. Attribuant à la démocratie parlementaire ce qui appartient en réalité aux fascismes français, elle continue d'accuser, sans l'ombre d'une preuve, Londres et Paris d'avoir voulu détourner vers l'Est l'agressivité d'Hitler. Le fait, gênant mais notoire, que ce furent en réalité Chamberlain et Daladier qui, le 3 septembre 1939, déclarèrent la guerre à l'Allemagne, ne dérange apparemment pas ces pseudo-historiens. Et ils continuent de brandir par ailleurs (en le tronquant) le fameux manifeste Duclos-Thorez du 10 juillet 1940, dans lequel Blum et Daladier étaient dénoncés comme « criminels » parce qu'ils avaient, en 1939, « enchaîné la France au char de l'impérialisme britannique » dans le dessein secret d'« asservir le peuple allemand ». Voilà où mène la confusion.

Le fascisme nazi, en tout cas, scella son destin et celui de ses sympathisants le 22 juin 1941. Après avoir longtemps joué, avec succès, des affinités dont il avait pu disposer au sein de ses deux rivaux antinomiques, il finit par les liguer contre lui. Le fascisme est mort en 1945.

Le fascisme est mort, et il nous reste, pour conclure, à justifier le titre de cet exposé. Nous ne pouvons que nous rallier, d'une manière générale, aux conclusions d'Ernst Nolte\* (avec cette réserve qu'il nous semble avoir insuffisamment compris Maurras). Le fascisme est une manifestation de crise de la classe moyenne, dans les pays industrialisés. Il critique avec virulence un régime libéral affaibli, mais auparavant peu contesté. Sa progression et son déclin reflètent la crainte plus ou moins forte qu'inspire le communisme stalinien. Ses conceptions, considérées comme un « minimum fasciste » par notre auteur, se résument en quelques formules : antimarxisme, antilibéralisme, principe du chef, parti unique avec milices, prétentions totalitaires, mélange d'esprit traditionaliste et de volonté novatrice. Le tout, à prendre en bloc. Il est évident que l'observateur le plus soupçonneux aurait du mal à discerner quoi que ce soit de semblable dans notre société actuelle.

---

\* E. NOLTE, *Les mouvements fascistes. L'Europe de 1919 à 1945*. Paris, 1969 et, du même auteur, *Le fascisme dans son époque*, 3 volumes, Paris, 1970.

Mais reprenons les facteurs que nous-même considérons comme ayant été à la base de ce radicalisme *sui generis*. Le nationalisme et les nations agonisent, plus un seul des problèmes urgents qui se posent au monde d'aujourd'hui ne peut être résolu dans le cadre de frontières périmées. Le militarisme, la foi dans les vertus de discipline et d'obéissance ? N'insistons pas... La peur du communisme ? Sans être devenu très acceptable pour un esprit occidental, le régime soviétique a perdu ses aspects les plus terrifiants ; il est sclérosé à l'intérieur et personne, chez nous, ne croit plus sérieusement à la menace extérieure qu'il pourrait recéler, du moins à l'Ouest. Surmontant ses crises internes, la démocratie parlementaire a fait un bond formidable en avant, et elle a enfin « digéré » une classe ouvrière de plus en plus embourgeoisée. Constatation capitale : les deux après-guerre ont pris des départs fondamentalement dissemblables : le plan Marshall, en 1948, a réussi là où la conférence de Gênes avait échoué en 1922. Deux exemples vont nous permettre d'illustrer pourquoi, au début de notre analyse, nous considérons la crise économique et la prolétarisation de la classe moyenne comme des causes essentielles du fascisme. Les adeptes de Mussolini portaient en 1920, disions-nous, le deuil de la patrie. C'est pour le coup qu'en 1945 la patrie, sérieusement rognée cette fois, aurait eu des raisons de gémir ! Le plan Marshall survint, la bourgeoisie se consacra fiévreusement à la progression de son chiffre d'affaires, et aucune plainte appréciable ne vint contrister nos oreilles. C'est peut-être un peu décevant, à certains égards, mais la nature humaine est ainsi faite... Et l'affaire algérienne : l'O.A.S., un million de Français spoliés, vaincus, chassés de leur terre natale, après des années de violence et de terrorisme. Quelle humiliation nationale, et quel levain pour un fascisme ! Après les inévitables remous, les rapatriés se sont reclassés, se sont bientôt retrouvés en général plus prospères qu'ils ne l'étaient avant... et il n'y a pas eu de fascisme. On fait gloire à M. de Gaulle d'avoir liquidé l'O.A.S. C'est pour les mêmes raisons que Franco a pu escamoter la Phalange. Dans un cas comme dans l'autre, les conditions socio-économiques n'y étaient pas, et voilà tout.

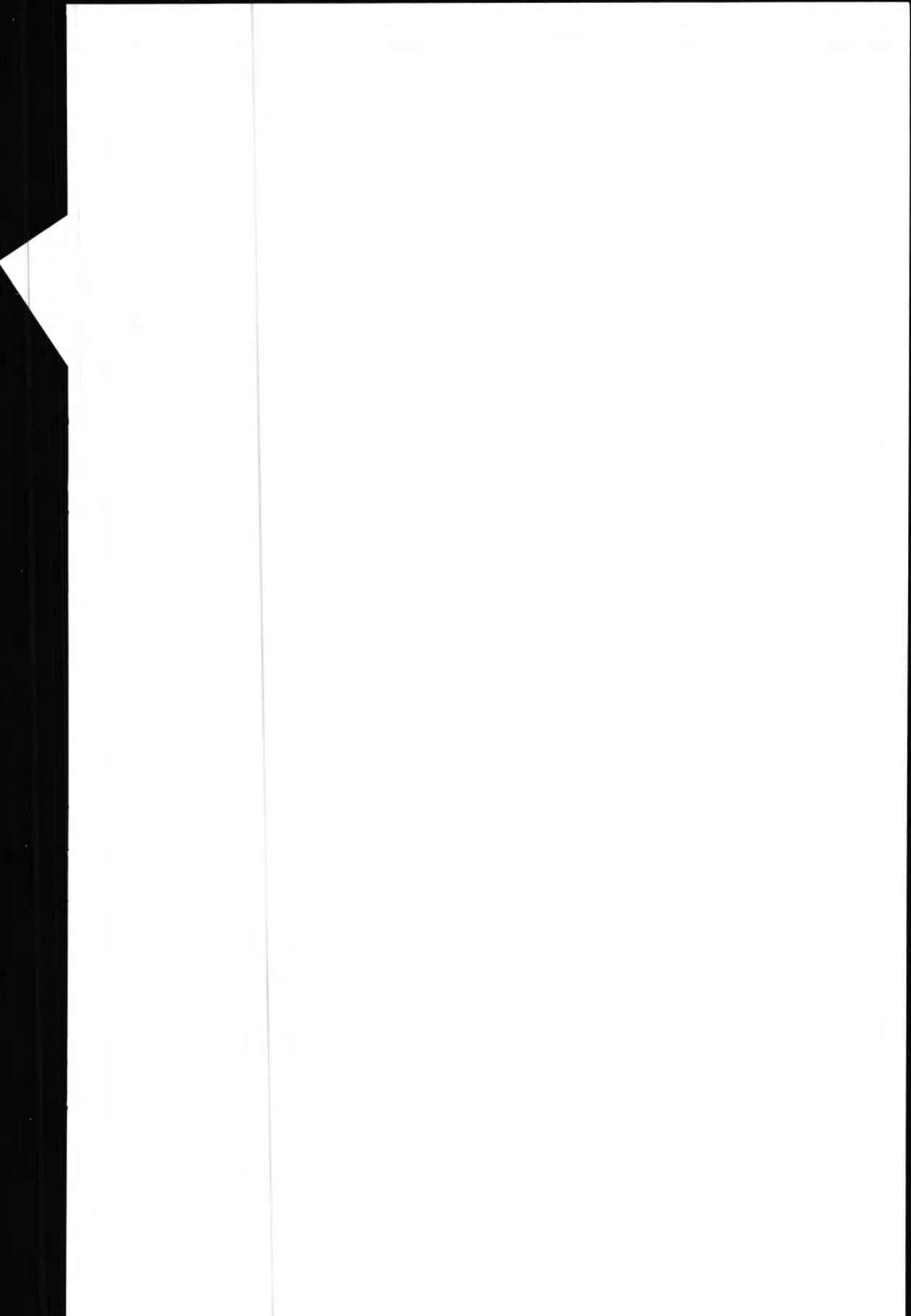
Les fascismes, avons-nous pris la précaution de dire, avaient incorporé pas mal d'aspects qui n'étaient guère originaux, qui étaient en quelque sorte éternels et qui par conséquent ne sont pas morts avec eux. Allons-nous traiter de fasciste le Pharaon qui persécuta Moïse et son peuple ? L'exemple peut paraître absurde et cependant, on en rencontre d'aussi curieux tous les jours. Suffit-il d'apercevoir ici ou là une dictature de droite avec un quarteron de colonels, une presse censurée et quelques tortures pour crier au fascisme, par une sorte de réflexe de Pavlov ? Nous savons bien que ce genre de régimes baptisent de la même façon commu-

niste tout ce qui ne leur convient pas, mais est-ce une raison pour les imiter ? Les leaders autoritaires, les colonels, les censures de presse ainsi que, hélas ! les tortures remontent très haut dans la nuit des temps, et nous craignons fort, en le déplorant, que leur règne soit loin d'être terminé. Même remarque pour le racisme, et l'antisémitisme. Et après ?

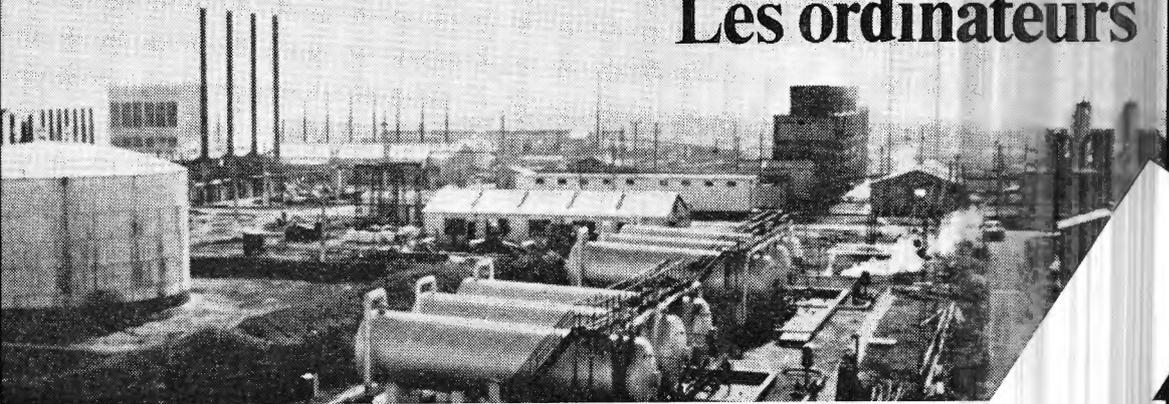
Notre société occidentale s'est métamorphosée depuis trente ans. Elle subira encore bien des crises, le contraire serait étonnant, et certaines manifestations actuelles ne sont guère rassurantes. Ces crises aboutiront peut-être à ressusciter, ici et là, l'un ou l'autre aspect qui par certain côté, rappellera des choses que nous avons vues il y a une génération. Le fascisme, lui, naquit, vécut et mourut sous le signe d'un ensemble de facteurs dont il est peu probable qu'ils se retrouveront, réunis et concomitants, de la même manière et dans un même esprit. Laissons au pauvre Mussolini le « copyright » qui lui appartient. Et, aussi, n'accablons pas sa mémoire avec une bonne conscience trop béate : le monde actuel est plein de chefs d'Etats qui sont bien plus déplaisants que lui, et qui ne soulèvent l'indignation de personne.

Nous connaissons un pont d'autoroute dont le pilier s'orne du nom de M. van den Boeynants, agrémenté d'une croix gammée. C.R.S. rime avec S.S., et il y a deux ans, la presse chinoise estimait que la police moscovite était composée de fascistes triés sur le volet. Si c'est cela la leçon que nous avons tirée d'une période tragique, sanglante, confuse et tourmentée entre toutes, il y a lieu de conclure que l'expérience collective ne sert pas à grand-chose. Tout au plus serait-on en droit d'exiger, pensons-nous, que des politologues et des historiens sachent de quoi ils parlent.





# Les ordinateurs



# Philips' data systems' participent de plus en plus aux activités économiques de notre pays. Dans tous les secteurs. A tous les niveaux.

## Pourquoi?...

INTERNATIONAL 130/6292

### Des hommes "sûrs", une technique de pointe...

Secteur de pointe du groupe multinational Philips, Data Systems est actif dans tous les domaines de l'informatique : "Hardware", "Software", ainsi que tous niveaux d'équipement, de la calculatrice au grand ensemble de gestion. En Belgique, toute l'activité Philips Data Systems est entre les mains de la société anonyme belge "Philips Electrologica". La priorité est donnée aux hommes et à leur expérience, dans tous les domaines... le vôtre y compris.

### Ces hommes font notre expansion. Ce sont des analystes, des programmeurs, des techniciens, etc... Nous recrutons les meilleurs...

Nous souhaitons établir le contact avec des personnes expérimentées, qui sauront s'imprégner de l'esprit de service de notre entreprise. Nous nous adressons aussi aux jeunes qu'un métier d'avenir intéresse. Notre école Philips Data Systems est là pour les former, comme elle forme nos propres spécialistes.

### Notre école d'informatique est accessible à tous.

De nombreuses firmes nous confient déjà leurs cadres techniques et commerciaux. Nous leurs donnons les connaissances en informatique indispensables. Un programme spécial "Informatique et Management" donne à ceux dont la responsabilité est la prise de décisions, une connaissance exacte de l'"outil informatique".

...Nous disposons de 3 types de documentation destinés à tous ceux qui ont besoin de l'informatique, quel que soit leur cas. Pour recevoir ce qui vous intéresse, il vous suffit de remplir la carte-réponse ci-annexée et de nous la retourner sans l'affranchir. N'hésitez pas!...

# PHILIPS



data systems

PHILIPS ELECTROLOGICA s.a.  
Boulevard Anspach 1 - 1000 Bruxelles



# Perspectief : de nationale functionaris in de groeiende Europese dimensie

---

door A. COPPÉ,

Lid van de Kommissie der Europese Gemeenschappen.

★

## I. Er bestaat een gevoel van concurrentie tussen nationale administratie en Europese administratie.

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn wij geleidelijk de weg van een groeiende etatisatie opgegaan en bijgevolg werden steeds meer taken aan de overheid overgedragen op het gebied van de financiën, de economie, het onderwijs, de wetenschap, het regionaal beleid... Iedereen die in de loop van de laatste twintig jaar in de één of andere beleidsvorm of op het een of andere beleidsvlak werd ingeschakeld heeft dan ook het gevoel dat met de Europese Administratie naast hem een concurrentie opduikt.

Het is niet alleen een gevoel, er is ook iets reëls in. Niet alleen bij ons, maar over geheel Europa is een machtsverschuiving aan de gang, enerzijds naar het supra-nationale vlak, of, omdat dit woord niet populair is en ook nooit populair zal worden, liever naar het communautaire vlak (Van Zeeland drukte het heel handig uit : « l'usage en commun de pouvoir souverain ») en anderzijds naar het regionale vlak.

Eigenaardigerwijs komen deze twee bewegingen tegelijkertijd voor. Nu is het best voorstelbaar dat in een bepaald tijdsbestek voor de oplossing van sommige problemen een behoefte bestaat aan een besluitvorming op een grotere dimensie. Wanneer echter op hetzelfde ogenblik tevens de behoefte voorkomt om te gaan regionaliseren, dan staan we voor een paradox : ofwel vergroot de dimensie waarop de staten besluiten moeten nemen ofwel verkleint ze, maar dat tegelijkertijd de twee voorkomen, lijkt op het eerste gezicht wel tegenstrijdig.

---

\* Referaat uitgesproken op 5 juni 1970, bij de viering van tien jaar vormingsprogramma's inzake beleid voor hoge functionarissen in Overheidsdienst, op het Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding, Afdeling Overheid, K.U.L.

Daarom blijf ik er even bij stilstaan.

De argumenten om naar een ruimer vlak over te gaan liggen voor de hand: het is in vele gevallen de voorwaarde voor een werkzame beslissing. Twee duidelijke voorbeelden in dit verband zijn ten eerste de defensie- en ten tweede de monetaire problemen. Zweden draagt een der zwaarste fiscale lasten voor defensie per capita, maar wie gelooft dat Zweden alleen zijn defensie meer dan een zeer korte tijd kan verzekeren. Wat de munt betreft: geen zinnig mens gelooft nog dat een land zijn monetaire stabiliteit alleen verzekeren kan.

Voor de *gelijktijdige* overgang naar de regionale dimensie heb ik drie argumenten gevonden die men wel even van naderbij moet beschouwen, wil men de evolutie begrijpen waarin wij, gespleten mensen van de tweede helft van de 20e eeuw, ons bevinden.

1. Ten eerste dwingt de complexiteit van de moderne wereld tot decentralisatie. Naar gelang de situaties complexer worden *moet* men delegeren. Dat is waar voor de onderneming op het vlak van de bedrijfseconomie. Bij onderzoekingen naar het leven van de industriële giants in de VSA gedurende de laatste twintig jaar, werd vastgesteld dat alleen deze ondernemingen die tot decentralisatie en delegatie waren overgegaan verder gegroeid hadden. Zij alleen hebben geïnnoveerd en zijn met hun tijd meegegaan. Wanneer dit zo is op het bedrijfseconomisch vlak, dan geldt het, gelet op de complexiteit van de moderne wereld, ook voor het politiek-administratieve vlak. *Decentralisatie ligt in de lijn van onze complexe tijd.*

2. Een tweede reden voor een groeiende behoefte aan regionalisatie ligt in het feit dat geen enkele streek zich, rekening houdend met de mutaties die aan de gang zijn, nog veilig kan voelen. Ik verwijs hier naar de talrijke mutaties die de energie-crisis in Europa met zich meegebracht heeft. Op enkele jaren zijn enkele van de voorspoedigste streken probleemgebieden geworden. Iets soortgelijks kan van de landbouwmutaties gezegd worden. In 1950: 20 miljoen landbouwers; 1960: 15 miljoen; 1970: 10 miljoen; 1980: 5 miljoen.

3. Een derde reden voor een grotere regionalisatie is de volgende: onze economische groei is het produkt van een cross-fertilization geworden. Tegelijkertijd moeten zowel de plaatselijke overheid als de nationale autoriteit en het privé-iniatief tot de ontwikkeling bijdragen. Er bestaat nog een vierde vlak dat in de nabije toekomst bij deze cross-fertilization een rol zal gaan spelen: het supra-nationale.

Onze gemeenten, vooral dan in België, zijn te klein om bij een belangrijke omstructurering van de economische bedrijvigheid ook maar de kleinste bijdrage te kunnen leveren. In België tellen we ongeveer 9 miljoen

inwoners, verspreid over zowat 2.000 gemeenten. Dat betekent gemiddeld 4 à 5.000 inwoners per gemeente, wat veel te weinig is. Langs de lijn van de kleinste weerstand moeten de gemeenten zich dan ook samenvoegen, willen ze op het vlak van de economische groei iets kunnen presteren.

\*  
\*\*

De verschillende streken of gewesten, van hun kant, beseffen dat een actief optreden noodzakelijk geworden is. Zij voelen zich onveilig omdat geen van hen ook maar met een benaderende zekerheid kan zeggen wat de toekomst inhoudt.

a) Er is een bedreiging die van boven komt, nl. van de zijde van de centraliserende administratie. Deze tendens kennen we sinds lang. In Frankrijk waar de traditie van de centralisatie zeer ver in het verleden teruggaat, is dit gevoel nog scherper dan elders.

b) Naar onder toe is er over geheel Europa, in de EEG, maar ook daarbuiten, een reactie voelbaar in de richting van de regionalisatie. Ook de Britten zijn met regionalisatie begonnen. Ook de VSA. Opvallend in dit verband is bv. het feit dat vrij recent een commerciële delegatie van de staat Ohio zich in Brussel kwam vestigen, die hier haar eigen commerciële belangen komt verdedigen. Een tijdje geleden deed de staat Virginia hetzelfde. Dit schijnt erop te wijzen dat zelfs in de VSA een neiging bestaat om, daar waar het contact met de klanten moet verzekerd worden, als regio op te treden.

Wanneer een gevoel van concurrentie bestaat, is het alleszins niet omdat, op dit ogenblik, het aantal ambtenaren op Europees en op nationaal vlak ook maar in het minst vergelijkbaar zou zijn.

In België komt men voor 1968 tot een totaal van 233.000 ambtenaren. Hierin zijn echter de leerkrachten van het officieel onderwijs meegerekend. Als we die buiten beschouwing laten, komen we grosso modo tot een totaal van 176.000 ambtenaren.

Daarentegen telt men nagenoeg 8.000 ambtenaren bij de EEG, waarvan dan nog een groot aantal bij de onderzoekscentra werkzaam is. Zonder deze laatsten telt men zowat 5.000 ambtenaren. Dat is dus ongeveer 3 % van het aantal ambtenaren in één enkele nationale administratie, en dan nog bijlange niet een van de grootste. En er zijn er zes... Het gevoel van concurrentie zag ik mijnerzijds graag zo spoedig mogelijk verdwijnen.

\*  
\*\*

Er zou ook een gevoel van concurrentie kunnen ontstaan door de wetenschap dat men in de Europese administratie hogere wedden betaalt

dan in de nationale administraties. Dat is echter een gevoel dat vooral of misschien zelfs alleen maar de Belgen zullen hebben — omdat zij ter plaatse leven. Als men immers aan iemand in Europa niet ca 30 % meer betaalt dan hij in zijn eigen land kan verdienen, wijkt hij niet uit. Hij verhuist niet met vrouw en kinderen naar een andere Europese plaats — ze weze dan nog zo aantrekkelijk als Brussel of Luxemburg.

Bij de EGKS heb ik jonge mensen ontmoet die weigerden naar Luxemburg te gaan wonen, omdat zij niet ten minste 30 % meer konden verdienen dan te Brussel. Dat speelt natuurlijk ook in andere richtingen. In de Europese Administratie kennen wij een ontheemdingspremie van 16 % toe, die m.i. te laag ligt. In dit verband komen twee stellingen voor. Sommigen vinden dat men na verloop van tijd geen ontheemde meer is en dat de premie dus geleidelijk kan afgeschafte worden. Ik behoor tot diegenen die het tegendeel menen, nl. dat men die premie moet behouden omwille van de problemen die ontstaan door het feit dat men later terug naar zijn land moet kunnen gaan, o.m. als men zijn kinderen een opvoeding wil geven in het klimaat waarin ze zeer waarschijnlijk later zullen tewerkgesteld worden... Ik durf in ieder geval wel te beweren dat geen ambtenaar die *tewerkgesteld* is voor minder dan 30 % emigreert. En een Europese administratie alleen met werklozen samenstellen is niet heel praktisch.

## II. Nationale ambtenaar tegenover Europese dimensie ?

### a) *De groeiende verwevenheid van onze nationale economieën.*

In een land zoals België moet men sterk met deze Europese verwevenheid rekening houden. Het geheel van onze internationale handel belooft ongeveer 35 % van het bruto nationaal produkt en daarvan zijn meer dan de  $\frac{2}{3}$  naar de gemeenschappelijke markt gericht. Het Europees ruilverkeer bereikt nagenoeg 20 % van ons BNP.

Iedereen moet zowel bij het stellen van de problemen als bij het zoeken naar oplossingen met deze toestand rekening houden. Dit is waar voor de syndicale leiders bij het stellen van looneisen ; dit is eveneens waar voor de werkgevers bij hun investeringsbeslissingen ; dit is ook waar voor de overheid bv. bij het bepalen van de directe en de indirecte fiscale last en de verhouding tussenbeide.

### b) *De groeiende samenwerking voor de uitvoering.*

Om de omvang van het probleem enigszins te illustreren, wil ik **voornaf** zeggen dat in de Gemeenschap over ca. twaalf jaar ongeveer 9.000 verordeningen van de Commissie en 1.200 verordeningen van de Raad werden uitgevaardigd. Daarbij komen ongeveer 4.000 richtlijnen en beslissingen van Raad en Commissie.

Denken wij meer bepaald aan het Landbouwfonds met zijn 3 tot 4 miljard rekeneenheden subventies voor garantie en oriëntatie van de landbouw in de EEG. Voor dit Fonds beschikte de Commissie van de EEG, centraal, over 50 ambtenaren. Bij een normale steekproefcontrole zou men 15.000 controles moeten doen. De 50 mensen waarover ik sprak verzekeren het beheer van het Landbouwfonds, enkelen onder hen zijn tegelijkertijd met de controle belast. Dit wil zeggen dat de EEG in ruime mate moet rekenen op het begrip en op de eerlijkheid van diegenen die uit de grote pot op het nationale vlak uitbetalen.

Hetzelfde geldt voor de eigen middelen die vanaf 1971 door de nationale staten geïnd maar aan de EEG zullen worden doorgegeven. Het betreft hier 2,5 miljard rekeneenheden. Dat is m.a.w. het geheel van de douanerechten — die geleidelijk voor 100 % naar de EEG zullen overgaan — plus de landbouwheffingen. Ze worden door de nationale douanebeambten geïnd, die ze voor rekening van de E.E.G. ontvangen. Men zal van hen moeten verwachten dat ze met dezelfde nauwgezetheid tewerkgaan als wanneer het over de nationale middelen gaat.

*c) De groeiende samenwerking bij het uitstippelen van de beleidsrichtlijnen.*

Hier ontmoeten wij de grootste moeilijkheden. Tot nu toe is de EEG er alleen in geslaagd een landbouwbeleid, een gemeenschappelijke handelspolitiek en een gemeenschappelijk mededingingsbeleid uit te bouwen. We zijn nu op (goede) weg wat het monetaire betreft. Ik meen inderdaad dat de EEG vóór 1980 tot een economische plus een monetaire unie kan komen — de twee aan elkaar gekoppeld — zonder de vraag te stellen welke van de twee moet voorgaan. Ze zullen smen gerealiseerd worden of niet.

De regionale politiek vormt het andere uiterste. Het uiterste waar het slecht gaat. Op dit gebied zijn de staten zeer jaloers wat hun bevoegdheid betreft die ze kost wat kost willen behouden. De Gemeenschap kan hier bijgevolg moeilijk vooruit.

Vaak wordt beweerd dat de nationale administraties een bastion van nationalisme tegenover het Europese integratieproces zijn. Hoewel daar misschien iets van aan is, wil ik zulke uitspraak toch niet onderschrijven. Het verwondert mij echter niet dat zulke beschuldiging geuit wordt, gelet op de sfeer van wantrouwen die met het huidige beslissingsproces in de Gemeenschap gepaard gaat. Immers, de Ministerraad beslist de facto alleen met éénstemmigheid. Onvermijdelijk brengt dit feit een concentratie van de actie van alle drukkingsgroepen op de nationale administratie mede. En God weet dat vele drukkingsgroepen in onze tijd goed georganiseerd zijn. Iedereen weet dat gelijk welke minister door zijn veto een beslis-

sing in de richting van een gemeenschappelijk Europees beleid kan tegenhouden. Dat in die omstandigheden de Administratie wel eens een hint krijgt dat een voorgenomen beleid niet in het belang van dit of dat deel van zijn land is, lijkt mij voor de hand te liggen.

Er zijn twee slachtoffers van de neiging van de ministerraad om éénstemmig te beslissen : de nationale administraties en de Europese Commissie. Men verdenkt de nationale administraties van een stille sabotage of van onverschilligheid ; men verdenkt de Europese Commissie ervan een ploeg technocraten te zijn, die in plaats van als motor van de Europese Gemeenschap te fungeren, integendeel een soort secretariaat van de ministerraad is. Zo kom ik tot mijn derde punt.

### III. Een courant misverstand : het « imperialisme » van de Europese ambtenaar.

Wanneer ik dit een courant misverstand noem, dan is het omdat men vaak gelooft dat de Europese administratie — precies omdat men ze aanvankelijk supra-nationaal verklaarde en bijgevolg boven de nationale administratie verheven — de neiging moest hebben om de nationale administraties te verdringen. Dit is in tegenspraak met de feiten. Thans worden jaarlijks gemiddeld 15.000 à 20.000 experten bijeengeroepen, die voor het overgrote deel nationale ambtenaren zijn. Dit aantal stijgt nog jaarlijks. Het kan ook niet anders dan stijgen, als men er rekening mee houdt dat geleidelijk aan meer Europese politieken moeten uitgestipt worden.

Het geval van de landbouw is betekenisvol. Het is veruit het grootste directoraat-generaal van de EEG ; welnu zijn effectieven zijn tot het minimum beperkt gebleven om het starten van de verschillende marktorganisaties mogelijk te maken. Ik durf het aantal ambtenaren niet te noemen dat zich met de controle op het landbouwfonds bezighoudt. Er is voorwaar geen sprake van imperialisme. Integendeel, alleen een hechte samenwerking kan een goede oplossing brengen op alle vlakken en het is mogelijk dat de Europese administratie steeds meer de uitvoering zal moeten delegeren, waarbij de nationale administraties het gevoel kunnen krijgen voor een vreemde kas te werken. Dit zou dan tot gevolg kunnen hebben dat het een geliefd actieterrein wordt van fraudeurs. Zij weten wel dat bij de *toepassing* van de landbouwverordeningen een zwak punt ligt.

### IV. Hoe ziet men in de E.E.G. de rol van de nationale administratie ?

Haar rol is essentieel voor het Europese integratieproces, niet alleen als intermediair tussen die gemeenschapsorganen en onze maatschappij,

maar ook als mede-trekker voor het tweespan van de Europese wagen. Het ene paard kent als het ware iets beter het doel, het andere kent iets beter het landschap waar men doorheen trekt. De rol van de nationale administratie is essentieel op een dubbel vlak : daar waar Raad en Commissie alleen richtlijnen uitvaardigen, vertolkt de nationale administratie de algemene beginselen in nationale regelen, rekening houdend met de eigen traditie en de eigen praktijk.

### V. Een federale administratie of samenwerking met de nationale administratie ?

In de EEG ziet men heel duidelijk de noodzaak aan samenwerking in en daarom schakelt men ook zoveel nationale ambtenaren in bij het uitstippelen van de Europese « politieken ». Daar komt wel eens felle kritiek op vanwege de *zuivere* Europeaan, die een federale administratie wil van top tot teen. Anderen, waartoe ik behoor, verdedigen de stelling van de samenwerking. Men heeft wel eens gezegd dat dit alleen een kwestie van taktiek was, d.w.z. een manifestatie van personeelstekort. Dit is onjuist. Het standpunt van de voorstanders van de samenwerking staat principieel. Bij mij is het in elk geval zo.

a) Ik geef toe dat het personeelstekort wel een rol speelt. Wij weten immers heel goed dat de EEG met 5.000 ambtenaren slechts een centraal orgaan kan opleveren dat niet alleen gedwongen wordt de uitvoering te delegeren, maar bovendien raad van buiten *moet* ontvangen bij het uitstippelen van gemeenschappelijke politieken.

b) Het is bovendien een grote tijdwinst, meer bepaald wanneer de Commissie erin slaagt om op deze manier de medewerking te bekomen van nationale ambtenaren, die naderhand in één of andere werkgroep van de Ministerraad de Commissievoorstellen moeten onderzoeken en de beslissing van de Raad moeten voorbereiden. De mate waarin nationale ambtenaren bij dit tot stand komen hebben bijgedragen, kan natuurlijk aanzienlijk de verdere afwikkeling bespoedigen.

c) Door het inschakelen van nationale ambtenaren en deskundigen slaagt de Commissie er tevens in over de meeste actuele en grondige informatie te beschikken, die niet uit verslagen of uit statistieken kan gehaald worden, omdat die nu altijd eenmaal een beetje of veel op de actualiteit achterlopen.

d) Tenslotte kan deze houding de betrokkenen als het ware op een communautaire temperatuur brengen, ze in het integratieproces inscha-

kelen in een geest van positieve samenwerking. Meer dan eens is de aanwezigheid in werkgroepen een soort weg van Damascus geworden, zelfs voor erg nationalistische ambtenaren. Het is verbazend hoe snel men zelfs de Engelsen tot het inzicht kan bekeren dat een Europese administratie behoorlijk werk kan verrichten. Wij nodigen hen nu regelmatig naar Brussel of Luxemburg uit en zien dat velen vlug tot het inzicht komen dat bepaalde problemen alleen op communautair niveau kunnen opgelost worden, — en ze zeggen het ook.

e) Bovendien is gebleken dat vele Europese werkgroepen waarin nationale ambtenaren zetelen vruchtbare inspanningen hebben geleverd om de leemten van de éénstemmigheid in de Ministerraad te verhelpen. Sommige ambtenaren die met uitstippelen van de gemeenschappelijke Europese handelspolitiek belast zijn, zijn zelfs al heel sterk overtuigd van de noodzaak de meerderheidsstemming te gebruiken.

Ik geef toe dat dit een speciaal gunstig geval is waar zelfs een blinde het voordeel van een Europese politiek moet zien. Wanneer Amerikanen tegenover de Europese staalfabrikanten staan, zeggen ze hen dat ze door zelfdiscipline minder naar Amerika zouden moeten uitvoeren, om aldus alle eventuele moeilijkheden te voorkomen die van het Congres zouden kunnen komen. Beletten meer staal in te voeren doen ze dus niet. Men vraagt alleen *dringend* om er minder *uit* te voeren. Maar let wel op : *het Amerikaanse Congres zou een protectionistische wet kunnen stemmen, moesten er moeilijkheden ontstaan*. De Amerikanen vinden het beter dat de Europeanen zelf « hun verstand gebruiken » vóór het Amerikaanse Congres zijn geduld verliest. En wij Europeanen, of beter onze staal-exporteurs, zijn er inderdaad ingetrapt.

Ter gelegenheid van het bezoek van Stans, Minister van Handel, begin 1970 hebben de Amerikanen gepoogd ons te overtuigen dat onze textiel-fabrikanten net hetzelfde zouden moeten doen als onze staalfabrikanten en zich ook een zelfdiscipline zouden moeten opleggen om hun uitvoer naar Amerika vrijwillig aan beperkingen te onderwerpen.

Wanneer nu elk van onze landen afzonderlijk te Washington gaat protesteren, is dit vanzelfsprekend precies een druppel water op een hete plaat. Maar als men gezamenlijk optreedt, gaat het al veel beter. Dat de mensen die de gemeenschappelijke handelspolitiek uitwerken dat beter zien dan gelijk wie is zeker een soort genade van staat, die men sneller ontvangt als men in een bepaalde situatie verkeert. Dit is nu eenmaal het kenmerk van de genade van de staat.

## VI. Terug naar mijn uitgangspunt.

Er is inderdaad tegelijkertijd, — niet een uitholling, — maar een aanpassing van de nationale soevereiniteit aan de gang, zowel naar boven als naar onder toe. Het is verbazend hoe de aanpassing naar boven toe, — in de richting van een federale administratie, — bij de jongere generatie een weerklink vindt.

Ter gelegenheid van de 20ste verjaardag van de historische verklaring van Robert Schuman op 9 mei 1950 werd een opiniepeiling gehouden, die door de « Vrienden van R. Schuman » werd uitgevoerd. Daaruit blijkt dat 81 % van de jeugdige ondervraagden zich voor rechtstreekse Europese verkiezingen van een Europees Parlement uitsprak. Slechts 5 % zou, ten allen prijze, voor dat parlement een kandidaat uit eigen land kiezen.

In Frankrijk verklaarden 68 % der ondervraagden dat ze — bij rechtstreekse verkiezing van een Europese president — voor een buitenlands staatshoofd zouden stemmen indien zijn programma meer de voorkeur wegdroeg dan dat van nationale kandidaten. Dit wijst erop dat de richting die wij uitgaan waarschijnlijk niet meer te stuiten zal zijn, al zal ze ook nog veel meer tijd vergen vóór haar eindpunt bereikt is dan sommigen hopen.

## VII. Slotbeschouwingen.

1. Wat we nodig hebben, is een openheid op verandering. Wij moeten « innovation minded » zijn. Dat is waar voor elk van ons, — al is het ook gemakkelijker te zeggen dan te doen.

2. We moeten ook openstaan voor nieuwe situaties die zich kunnen voordoen. Wanneer men klaagt over de *politieke* dimensie die bv. meebrengt dat de ministeriële kabinetten een zo grote rol gaan spelen, dan kan ik verzekeren dat deze politieke dimensie in de wereld van morgen nog zal toenemen. De toestand zal nog complexer worden door nieuwe geografische, politieke en historische dimensies. De rol van het kabinet zal m.i. in de administratieve wereld van morgen nog toenemen.

3. Tot nu toe moest men van het nationale vlak alleen naar het provinciale vlak uitkijken. Er komen nu nieuwe relaties bij, — naar het regionale en naar de Gemeenschap toe, wat natuurlijk meebrengt dat men bij elke beslissing veel meer informatie nodig heeft dan vroeger het geval was.

4. Er is grond, noch voor een gevoel van superioriteit, noch voor een gevoel van minderwaardigheid. Daar gaat het niet om. Het gaat om een

historische ontwikkeling die onomkeerbaar is en waaraan wij niet kunnen ontsnappen. Wij moeten er onze medemensen voor klaarmaken. Op het nationale vlak moet men zich klaarmaken om tegelijkertijd *naar onder en naar boven* een delegatie van machten door te voeren.

5. We mogen nu ook geen regionale complexen krijgen, waarbij de taal een belangrijke rol zou kunnen spelen. Laten we vermijden op Europees vlak complexen te ontwikkelen als deze waarmee we op nationaal vlak geplaagd zitten. Men moet de nieuwe politieke dimensie koel bekijken. Het gaat voornamelijk om een mentaliteitskwestie. Het zal dan ook langzaam en vooral via de jeugd zijn dat we deze nieuwe horizon zullen verkrijgen. Wij zullen een herscholing moeten ondergaan, waarbij iedereen terug attent moet gemaakt worden op de problematiek van de snel evoluerende maatschappij waarin wij leven. Men kan in een stationaire maatschappij gedurende geheel het leven dezelfde mentaliteit behouden. Maar als de ontwikkeling exponentieel wordt zoals nu het geval is, dan is het zeker dat tien jaar nadat men de school verlaten heeft alles veranderd is en dat men de mentaliteit moet opdoen die bij een nieuwe tijd past. Welnu, zonder een aangepaste mentaliteit blijven alle « *technicalities* » boter aan de galg.

\*  
\* \*

Het is nu achttien jaar dat ik vanuit mijn Europese uitkijkpost de administratie bekijk. Mijn conclusie is dat België een goed beheerd land is, of het nu een regering van links of van rechts heeft. Natuurlijk is niet alles volmaakt. Maar we moeten er rekening mee houden dat de problemen objectief moeilijk geworden zijn. Als men dat niet doet, kan men altijd de steen werpen. Maar als men daarmee wel rekening houdt, dan zeg ik dat, vergeleken met andere administraties, België een goede administratie heeft en een goed beheerd land is.

Ik besluit dan ook. Laten we niet te pessimistisch zijn. Dat België een goed beheerd land is, dat danken wij toch in de eerste plaats aan onze administratie.



# Le député catholique aux Pays-Bas ; 1918-1965

---

par Jean BEAUFAYS,

Chargé de recherche au Centre interuniversitaire de Droit public.



Le politiste a parfois trop tendance à s'attacher aux institutions, aux idées et pas assez aux hommes. Or, l'on sait bien que les premières ne sont jamais que ce que les seconds en font. Aussi nous a-t-il semblé utile de décrire les plus importantes caractéristiques sociologiques d'un groupe parlementaire. Nous avons choisi la « fraction » catholique parce qu'il s'agit de la représentation du parti politique le plus puissant au cours de l'époque en cause. Notre étude a porté sur les 165 élus catholiques à la 2de Kamer, membres du parti catholique, dont une partie au moins du mandat couvre les années 1918 à 1965.

Trois remarques préciseront notre tentative de description du député catholique-type :

1. L'âge d'éligibilité pendant la période qui nous concerne est de trente ans à la seconde Chambre des Etats-Généraux.

2. Il existe une incompatibilité de fonctions : les ministres et secrétaires d'Etat ne peuvent cumuler leurs fonctions et la qualité de membre des Etats-Généraux que pendant trois mois au plus après leur admission comme membre.

3. Le bourgmestre est un fonctionnaire nommé par la Couronne et dont la promotion signifie : être désigné dans une commune plus importante, avec un traitement supérieur.

## I. Sexe.

Pour les 94,55 % des cas, les députés catholiques sont des hommes. Les femmes représentent donc 5,45 %.

La fonction de député catholique est essentiellement masculine. Une représentation féminine quasi-symbolique est cependant constamment maintenue.

## II. Etat civil.

Il s'agit du rapport mariés-célibataires.

Mariés : 85,19 %.

Célibataires : 14,81 %.

	Par rapport au total %	Par rapport au sexe %
<i>Hommes :</i>		
Mariés . . . . .	82,72	93,06
Célibataires . . . . .	2,47	2,78
Prêtres . . . . .	3,70	4,16
<i>Femmes :</i>		
Mariées . . . . .	2,47	22,22
Célibataires . . . . .	8,64	77,77

Les chiffres sont nets : 85,19 % des députés catholiques sont mariés. Mais il existe une très forte opposition selon les sexes : 93,06 % des hommes sont mariés, alors que ce n'est le cas que pour 22,22 % des femmes (1). Il y a là un trait typique du « monde » catholique. Celui-ci, s'il veut être cohérent avec sa doctrine de l'épouse au foyer, ne peut pas envoyer des femmes mariées dans les assemblées législatives, sauf cas exceptionnels.

(1) A titre comparatif voici des chiffres couvrant l'ensemble de la deuxième Chambre des Etats Généraux, pour la session 1963-1964 :

Catholiques mariés . . . . .		Par rapport au total	30 %
Catholiques célibataires . . . . .			3,33 %
Non catholiques mariés . . . . .			62 %
Non catholiques célibataires . . . . .			4,66 %
Au sein du groupe :			
	<i>Catholiques</i>		<i>Non catholiques</i>
Mariés . . . . .	90 %		93 %
Célibataires . . . . .	10 %		7 %
Si l'on compte seulement les femmes, au sein du groupe :			
	<i>Catholiques</i>		<i>Non catholiques</i>
Mariées . . . . .	0 %		60 %
Célibataires . . . . .	100 %		40 %

### III. Profession civile.

L'expression « profession civile » recouvre le métier exercé par le représentant avant son élection et parfois concurremment avec son mandat. Il faut se souvenir que les notices biographiques ne sont pas toujours précises quant à la catégorie sociale exacte de l'intéressé.

Le tableau suivant exprime les résultats obtenus :

<i>Profession</i>	<i>Pourcentage par rapport au total</i>
Juristes (avocats, notaires...) . . . . .	23,03
Industriels, banquiers . . . . .	3,03
Médecins, pharmaciens, vétérinaires . . . . .	0,61
Ingénieurs . . . . .	3,64
Employés, enseignants . . . . .	43,64
Ouvriers . . . . .	6,67
Commerçants, petits indépendants . . . . .	5,45
Agriculteurs . . . . .	9,09
Divers et sans profession . . . . .	4,85

Notons que 28,48 % des députés catholiques ont terminé des études de droit.

Les chiffres sont éloquents. Les classes supérieures de la population détiennent 30,31 % des mandats. On peut y ajouter « divers et sans professions ». On obtient alors 35,16 %. Les classes inférieures totalisent 64,85 % des mandats dont 50,31 % vont aux salariés.

Il est remarquable que employés, enseignants, journalistes et militaires soient le groupe de tête : ces « cols blancs » salariés ont 43,64 % des mandats. Ce ne sont donc ni les intellectuels ni les professions libérales qui forment la fraction du parti aux Etats-Généraux. Comme pour les membres du parti, ce sont les classes moyennes dépendantes.

#### *Par rapport au total des femmes :*

Catholiques mariées . . . . .	0 %
Catholiques célibataires . . . . .	28,57 %
Non catholiques mariées . . . . .	42,85 %
Non catholiques célibataires . . . . .	28,57 %

Les députés catholiques sont mariés dans une proportion légèrement inférieure à celle de leurs collègues non catholiques. Mais si l'on ne regarde que les femmes, l'opposition est totale : pas une seule représentante catholique mariée, alors que c'est le cas de la majorité des femmes-députés non catholiques.

Le tableau suivant donne une évolution du groupe KVP à la deuxième Chambre.

	1958 %	1967 %
Juristes . . . . .	10,00	9,52
Médecins . . . . .	3,33	0
Ingénieurs . . . . .	0	0
Industriels, banquiers . . . . .	3,33	0
Petits indépendants . . . . .	3,33	2,38
Agriculteurs . . . . .	10,00	11,90
Employés, enseignants . . . . .	60,00	50,00
Ouvriers . . . . .	6,66	11,90
Sans, divers . . . . .	3,33	14,28

On peut estimer qu'entre ces deux dates une démocratisation s'est produite dans la fraction, dans le sens d'une plus grande conformité avec la composition sociale de la population catholique.

Avec cependant une réserve importante :

En 1952, 50 % de la fraction KVP est universitaire.

En 1967 on passe à 59,52 %.

Dans le prochain tableau nous comparons la situation en 1952 des députés KVP par rapport au total des députés (2).

Profession	K.V.P. %	Total élus %	Différence %
Juristes . . . . .	10,00	7	+ 3,00
Médecins . . . . .	3,33	1	+ 2,33
Industriels, banquiers . . . . .	3,33	3	+ 0,33
Petits indépendants . . . . .	3,33	2	+ 1,33
Agriculteurs . . . . .	10,00	7	+ 3,00
Employés, enseignants . . . . .	60,00	54	+ 6,00
Ouvriers . . . . .	6,66	12	— 5,34
Sans, divers . . . . .	3,33	14	— 10,67

Ces chiffres montrent qu'au sein de la fraction KVP les « cols blancs » sont mieux représentés que dans l'ensemble de la deuxième Chambre, alors que les « cols bleus » sont nettement sous représentés.

(2) C.B.S. : Statistiek der verkiezingen 1967. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 februari.

C.B.S. : Jaarcijfers voor Nederland, 1953-1954.

Notons aussi la forte proportion des agriculteurs. Les salariés font, dans les deux catégories, les deux tiers de la Chambre. On ne peut donc pas parler d'une représentation bourgeoise. Le parti essaya de composer sa fraction d'une part d'un certain nombre de généralistes recrutés parmi les juristes, d'autre part de représentants des divers milieux sociaux catholiques. Il faut bien se dire que dans la catégorie « employés-enseignants » comme dans celle « ouvriers » ce sont principalement des syndicalistes que l'on retrouve avec des fonctionnaires du parti.

Remarquons que la proportion de nobles dans la fraction est de 3,64 %.

#### IV. Age lors de la première élection.

L'âge moyen lors de la première élection est de 44 ans. Cependant que l'âge le plus fréquent est de 43 ans. Rappelons que l'âge minimum d'éligibilité est de 30 ans.

Voici le résultat de nos recherches :

<i>Elus</i>	<i>%</i>
de 30 à 39 ans . . . . .	33,33
de 40 à 49 ans . . . . .	42,42
de 50 à 59 ans . . . . .	21,21
de 60 à 69 ans . . . . .	2,42
70 ans et plus . . . . .	0,61

Ainsi donc, seulement un tiers des députés catholiques sont élus avant 40 ans. Les trois quarts le sont avant 50 ans.

48,48 % sont élus pour la première fois entre 33 et 43 ans (inclus)

47,88 % sont élus pour la première fois entre 42 et 52 ans (inclus)

45,45 % sont élus pour la première fois entre 34 et 43 ans (inclus)

60,00 % sont élus pour la première fois entre 33 et 46 ans (inclus)

L'âge au sein de la fraction KVP se situe comme suit : (3)

	<i>1952</i> <i>%</i>	<i>1967</i> <i>%</i>
de 30 à 39 ans . . . . .	6,66	14,28
de 40 à 49 ans . . . . .	36,66	38,09
de 50 à 59 ans . . . . .	40,00	35,71
de 60 à 69 ans . . . . .	16,66	11,90

(3) C.B.S. : Statistiek der verkiezingen 1967. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 februari, blz. 25.

C.B.S. : Jaarcijfers voor Nederland, 1953-1954, blz. 48.

L'âge moyen se traduit dans les chiffres suivants :

<i>Années</i>	<i>K.V.P.</i>	<i>Deuxième Chambre Total</i>
1952 . . . . .	51 ans 1 mois	51 ans 9 mois
1956 . . . . .	51 ans 7 mois	50 ans 9 mois
1959 . . . . .	51 ans 5 mois	51 ans
1963 . . . . .	50 ans 2 mois	49 ans 9 mois
1967 . . . . .	48 ans 6 mois	46 ans 7 mois

A partir des années cinquante, on assiste à un rajeunissement de la représentation catholique. Il n'y a pas de différences notables entre catholiques et non catholiques pendant la période que nous étudions. L'âge lors de la première élection reste élevé. En général, l'élu a déjà à son actif une vie de dévouement au parti et aux organisations sociales catholiques. L'élection est une récompense, une consécration.

#### V. Durée du mandat.

Nous totalisons ici les divers mandats à la deuxième Chambre qu'un même individu a pu détenir pour le parti. La durée moyenne du mandat, pendant la période étudiée, fut de 126 mois, soit 10 ans et demi.

La durée la plus fréquente est de 31 mois. Le mandat le plus court fut 1 mois, le plus long 36 ans et 9 mois.

64,85 % des députés restent entre 0 et 12 ans à la deuxième Chambre. Personne ne reste plus de 40 ans.

1° Ont une durée de mandat comprise entre :

0 et 4 ans . . . . .	30,30 %
4 et 8 ans . . . . .	12,12 %
8 et 12 ans . . . . .	22,42 %
12 et 16 ans . . . . .	10,91 %
16 et 20 ans . . . . .	13,33 %
20 et 24 ans . . . . .	1,82 %
24 et 28 ans . . . . .	5,45 %
28 et 32 ans . . . . .	1,82 %
32 et 36 ans . . . . .	1,21 %
Plus de 36 ans . . . . .	0,61 %

2° Le tableau suivant donne la durée du mandat par pourcentage décroissant.

Ont commencé . . . . .	100 %
Ont fait au moins 4 ans . . . . .	69,70 %
Ont fait au moins 8 ans . . . . .	57,58 %
Ont fait au moins 12 ans . . . . .	35,15 %
Ont fait au moins 16 ans . . . . .	24,24 %
Ont fait au moins 20 ans . . . . .	10,91 %
Ont fait au moins 24 ans . . . . .	9,09 %
Ont fait au moins 28 ans . . . . .	3,64 %
Ont fait au moins 32 ans . . . . .	1,82 %
Ont fait au moins 36 ans . . . . .	0,61 %

## VI. Carrière politique.

Nous entendons par carrière politique l'ensemble des mandats publics qu'un député catholique a pu remplir au cours de sa vie. A un premier niveau nous considérons la situation lors de la première élection à la deuxième Chambre.

<i>Mandat</i>	<i>% de députés ayant exercé la fonction de</i>
Conseiller communal . . . . .	7,93
Echevin . . . . .	4,84
Bourgmestre . . . . .	3,03
Conseiller provincial . . . . .	4,84
Député permanent . . . . .	0,00
Sénateur . . . . .	3,03

Le nombre de mandats politiques occupés lors de la première élection se répartit comme suit :

<i>Nombre de postes</i>	<i>%</i>
0 . . . . .	81,81
1 . . . . .	13,33
2 . . . . .	4,24
3 . . . . .	0,60

Bien sûr, le nombre de sièges de conseillers communaux à pourvoir est bien plus important que celui des autres catégories. Le bourgmestre est un fonctionnaire. Le résultat est très clair.

81,81 % des députés catholiques n'ont occupé aucun poste politique avant leur première élection à la deuxième Chambre. 95,14 % n'ont rempli au maximum qu'un seul mandat public. Cela signifie que la très grande majorité des députés catholiques n'ont, lors de leur première élection, qu'une expérience pratique très peu importante de la politique locale. Le mandat le plus fréquent est celui de conseiller communal. Il n'y a que 4,84 % de députés qui ont accompli au moins deux mandats lors de leur première élection.

Le second point de vue est la carrière politique totale, soit la somme des postes représentatifs au moment de la dernière élection à la deuxième Chambre.

<i>Mandats</i>	<i>% de députés ayant exercé la fonction de</i>
Conseiller communal . . . . .	23,64
Echevin . . . . .	15,15
Bourgmestre . . . . .	11,51
Conseiller provincial . . . . .	18,79
Député permanent . . . . .	7,88
Sénateur . . . . .	4,24

Le tableau suivant donne la différence en pourcentage entre la première et la deuxième élection.

<i>Postes</i>	<i>Différence entre la première et la dernière élection en %</i>
Conseiller communal . . . . .	+ 15,71
Echevin . . . . .	+ 10,31
Bourgmestre . . . . .	+ 8,48
Conseiller provincial . . . . .	+ 13,95
Député permanent . . . . .	+ 7,88
Sénateur . . . . .	+ 1,21

Donnons maintenant le nombre de mandats politiques remplis lors de la dernière élection :

	<i>Nombre de mandats politiques remplis</i>	<i>% de députés</i>
0 . . . . .		47,88
1 . . . . .		30,30
2 . . . . .		15,76
3 . . . . .		4,85
4 . . . . .		1,21

Ainsi donc, 78,18 % des députés catholiques n'ont exercé au maximum, au moment où ils cessent de faire partie de la deuxième Chambre, qu'un seul mandat politique autre que celui de député. Cela montre que les carrières politiques locale et nationale sont parallèles et ne se recourent que chez peu d'individus.

Le système électoral néerlandais qui considère le pays comme une seule circonscription rend une forte implantation locale non indispensable. La carrière politique peut se faire directement au niveau national. L'action des organisations sociales est importante.

Au cours de la période 1918-1965 dans le parti catholique aux Pays-Bas, l'on peut donc distinguer quelques lignes de forces quant à la représentation parlementaire.

Les députés catholiques sont dans une large mesure des hommes mariés, souvent universitaires, se situant dans les classes moyennes dépendantes.

Mais quatre caractéristiques sont particulièrement importantes : l'âge moyen de la première élection à la 2<sup>e</sup> Kamer est 44 ans, la durée moyenne des mandats est d'une dizaine d'années, les députés n'ont guère d'implantation locale et en plus ils sont très mal payés. Les Néerlandais se flattent d'avoir les Représentants les meilleur marché d'Europe.

De tout cela résulte qu'une majorité de députés se retrouvent au milieu de la cinquantaine sans situation politique.

Dès lors il est très net que les plus prévoyants ont bien été obligés de donner des gages en vue d'une reconversion. Cela se fait en général en faveur des organisations sociales qui voient ainsi leur poids politique être augmenté d'une façon indirecte.

Aux Pays-Bas, on ne peut pas parler de carrière politique proprement dite, les risques sont grands, les avantages minces ; les candidats sont alors, soit des indépendants qui font cela en plus de leur vie professionnelle, soit des « fonctionnaires » des organisations sociales catholiques.

Dans le recrutement du personnel politique l'on n'a pas une image qui serait une représentation proportionnelle des différentes couches de la population.

Aux Pays-Bas, comme dans bien des pays, n'est pas encore résolu le problème de l'accèsion de tous les citoyens qualifiés à la fonction représentative.



# The Impact of Elections Upon the Political Decision-Making Process\*

---

by Jürg STEINER, Thun (Switzerland),

Visiting Professor at the University of North Carolina at Chapel Hill.



According to traditional democratic theory, participating in elections is an important means by which citizens can influence the political decision-making process of a country. Lipset, for instance, speaks of « a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office. » (1) As conditions for the working of these mechanisms Lipset mentions that there should be « one set of political leaders in office ; and one or more sets of recognized leaders attempting to gain office. » (2). There are countries with free elections where the conditions mentioned by Lipset are fulfilled only to a low degree, one of the most extreme cases probably being Switzerland. In this country the government is usually formed by amicable agreement, all the large parties participating according to their electoral strength in the government. (3) In Switzerland, therefore, the citizens *de facto* have not the possibility to cause, by their votes, a complete change from government to opposition parties, because all the large parties are already in the government. At most the citizens can bring about some changes within the government parties. It is also possible that one of the minor parties is so strengthened that it gets the right to enter the government. But as a matter of fact the Swiss government has not changed in party composition since 1959.

---

\* Earlier versions of this paper were presented at the eighth world congress of the International Political Science Association, Munich, 1970, and at the Department of Political Science of the University of North Carolina at Chapel Hill. I am indebted to the colleagues who have commented the paper on these occasions.

(1) Seymour Martin LIPSET, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York, 1960, p. 45.

(2) LIPSET, *op. cit.*, p. 45.

(3) See my book : *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz*, Bern-Stuttgart, 1970.

Does all this mean that in countries like Switzerland the citizens cannot really influence the political decision-making process by participating in elections ? This seems to be the case, if one looks at the impact of elections upon the political decision-making process only from the perspective of choosing among contenders for political office. But there is another perspective of which one must take account. Elections may also have an impact upon the political decision-making process if the political decision-makers are influenced in their decisions by the anticipated reactions of the citizens on the election day. This second perspective is stressed also by traditional democratic theory. Dahl for instance notes that « the effective political elites ... operate within limits ... set by their expectations as to the reactions of the group of politically active citizens who go to the polls. » (4) Kenneth Prewitt summarizes the literature on this argument in a recent article as follows : « Since periodic elections hold officeholders accountable, these officeholders select policies in anticipation of voter response and thus choose policies which broadly reflect the preferences of the governed. » (5)

My point is that one must look from at least two perspectives at elections if one wants to make a complete statement about the impact of elections upon the political decision-making process of a country. If one restricts himself to the question whether elections result in a turnover from government to opposition parties, one may make an incomplete statement about the impact of elections in countries with governments formed predominately by amicable agreement. One would fail to take account of the fact that in these countries the political decision-makers may strongly anticipate the reactions of the voters.

Even if the voters have the possibility to cause a complete turnover from government to opposition parties, the argument is sometimes made that the elections, nonetheless, have a very small influence upon the political decision-making process. In a recent book Ralph Miliband for instance comes to the following conclusion : « What the evidence conclusively suggests is that in terms of social origin, education and class situation, the men who have manned *all* command positions in the state system have largely, and in many cases overwhelmingly, been drawn from the world of business and property, or from the professional middle classes. Here as in every other field, men and women born into the subordinate classes, which form of course the vast majority of the population, have fared very poorly-and not only, it must be stressed, in those parts of the

(4) Robert A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956, p. 72.

(5) Kenneth PREWITT, « Political Ambitions, Volunteerism, and Electoral Accountability », in *The American Political Science Review*, vol. LXIV, March 1970, n° 1, p. 7.

state system, such as administration, the military and the judiciary, which depend on appointment, but also in those parts of it which are exposed or which appear to be exposed to the vagaries of universal suffrage and the fortunes of competitive politics. » (6) Thus for authors like Miliband a turnover from government to opposition parties does not really have an impact upon the political decision-making process because the social background of the members of the government remains always pretty much the same. As a consequence many authors of the New Left have concluded that it is useless to participate in elections even if a turnover from government to opposition parties is possible. (7) So there seems to be a general tendency toward scepticism about whether the choice of the voters on the election day has a great influence upon the political decision-making process of a country. This scepticism is particularly strong with respect to countries where the government is predominately formed by amicable agreement because in such countries the citizens have not even the possibility to cause by their votes a complete turnover from government to opposition parties. But there is also an increasing scepticism with respect to countries where majority rule prevails. In political science of today it is no longer generally accepted that in the words of Lipset, that we have already cited, elections are « a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office. » (8) Because a clear link between the choice of the voters and the political decision-making process can very often not be shown, some critics conclude that elections have no impact at all upon the political decision-making process. Such a judgment may be premature because it does not take account of the impact of anticipated wishes of the voters by the political decision-makers. Unfortunately, there are only a very few empirical studies showing to what degree the political decision-makers are actually anticipating the wishes of the voters. Most certainly such studies would be very important for the development of democratic theory. This would be particularly true if research could demonstrate still more convincingly than it does today that the choice of the voters on the election day has only a minor influence on the political decision-making process of a country. In such a case, the only possibility for democratic theory to justify the institution of elections would be to investigate whether the political decision-makers are anticipating the wishes of the voters. Even if future research would

---

(6) Ralph MILIBAND, *The State in Capitalist Society*, New York, 1969, p. 66.

(7) For a typical statement of this argument see for instance: Robert WOLFE, « Beyond Protest », in *Studies on the Left*, vol. 7, 1967, January-February.

(8) LIPSET, *op. cit.*, p. 45.

show that the choice of the voters on the election day is more important for the decision-making process of a country than authors like Miliband are now arguing, even then it would be important for democratic theory to know whether, by what means and to what degree the political decision-makers are anticipating the wishes of the voters.

Looking from this point of view at the problem, it is indeed surprising that so little research has been done about the processes by which the political decision-makers are anticipating the wishes of the voters. One of the best empirical studies in this respect is probably an article by Kenneth Prewitt about « Political Ambitions, Volunteerism, and Electoral Accountability. » (9) The data for this research come from the San Francisco Bay Area where « more than 400 city councilmen were interviewed with a lengthy and largely open-ended questionnaire. » (10) Councilmen were asked for example « if they felt it were easy or difficult to go against majority preferences when choosing community policies » (11) To this question Prewitt gets answers as the following ones : (12)

« I don't feel the weight of voter responsibility. I am not all fired up for a political career. »

« You shouldn't give a damn whether you get elected or not. »

« In general it is easy to vote against the majority because I don't have any political ambitions. »

From such answers Prewitt comes to the following conclusion : « In reading these protocols it becomes evident that often the sentiments voiced by these councilmen do not match well with what the 'rule of anticipated reactions' leads us to predict. Indeed, if the reader of the protocols is bearing in mind the observation that elected leaders 'formulate policies in order to win elections', then the responses can only be described as puzzling. For it is very clear that councilmen infrequently refer to elections and, when they do, it often is in a manner which directly contradicts the premises of a theory of electoral accountability... The manner in which councilmen reflect on their relationships with the public indicates that the rule of anticipated reactions does not always operate. » (13)

Does the research reported by Prewitt really mean that the political decision-makers in the San Francisco Bay Area do not frequently anti-

---

(9) PREWITT, *op. cit.*

(10) PREWITT, *op. cit.*, p. 7.

(11) PREWITT, *op. cit.*, p. 7.

(12) PREWITT, *op. cit.*, p. 7.

(13) PREWITT, *op. cit.*, p. 7f.

pate the reactions of the voters on the election day? I think we should be clear that the research of Prewitt is not dealing directly with the behavior of the decision-makers but only with statements by the decision-makers about their behavior. What is the link between statements about a behavior and the behavior itself? Usually you cannot expect a straightforward link. Often the statement about a behavior is saying more about the norm system of an actor than about his actual behavior. In my own research in Switzerland I had the possibility to compare the actual participation in elections according to official records and the interview statements about this participation. The comparison has shown that the statements in the interview situation indicated a much higher electoral participation than was actually true according to the official records. In the same research I have seen that in Switzerland there is a strong social norm that the « good » citizens should participate in elections. Taken together these two results can be interpreted in the sense that the statements in the interview situation were distorted in the direction of the prevailing social norm. (14)

Going back to the research of Prewitt the question is whether the answers of the councilmen do not, in the first place, indicate that according to their norm system a politician should not be too ambitious in seeking power. (15) The answer that one does not frequently anticipate the reactions of the voters would just mean that one does not want to appear as being a power seeker. Even accepting this interpretation, one could nevertheless make the argument that the norms of a decision-maker can tell us something about his behavior because there should be a positive interrelation between the norm system and the behavior of a person. Accepting this argument, one would expect that a councilman saying in the interview that he is anticipating to some degree the reactions of the voters would actually do more so than a councilman saying in the interview that he does not at all anticipate the reactions of the voters. So the interview could at least tell us who of the two actors is anticipating more even if it can say nothing, because of the bias toward the prevailing norm, about the absolute level of the anticipation process. Unfortunately, it is not certain whether the interview can give even this restricted answer

---

(14) See for a further discussion of this point my book: *Buerger und Politik. Empirisch-theoretische Befunde ueber die politische Partizipation der Buerger in Demokratien unter besonderer Beruecksichtigung der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim am Glan, 1969, p. 11ff.

(15) The point that the prevailing norm system in the United States expects that the politician is not too ambitious in seeking power is also made at other places; see for example: John C. WAHLKE, Heinz EULAU, William BUCHANAN, LeRoy C. FERGUSON, *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*, New York and London, 1962, p. 69ff.

about the behavior of our councilmen, because it may be also possible that the interrelation between the norm system and the behavior is a negative one. There is some plausibility that the strongest normbreaker attaches the most importance to the norm when asked about it in the interview situation because he has the greatest interest to hide consciously or subconsciously his real behavior to the interviewer. On the other hand, the person who is only a moderate normbreaker would not be so reluctant to tell the truth about his behavior because he is not anticipating strong sanctions for his behavior. For the research reported by Prewitt, this could mean that the councilmen, pretending in the interview that they are not at all anticipating the reactions of the voters, do actually anticipate more than their colleagues saying in the interview that they are moderately anticipating the reactions of the voters. It is not my point that this interpretation of the interview data is more correct than the interpretation given by Prewitt. It may be that Prewitt is right in concluding that the councilmen of the San Francisco Bay are not thinking too much about the next elections in taking their decisions. My point only is that the data of Prewitt may be interpreted also in a very different way. This is, of course, not a specific critique to the article of Prewitt but a general critique to the strategy to measure behavior variables with interview data. (16)

Is there not a better way than using interview data to investigate whether political decision-makers are anticipating the reactions of the voters? Another possibility is to use the method of participant observation. (17) If this method is used in a direct way we encounter the same problems as with the interview data. It may be that the actors in a decision-making process refer often to the reactions of the voters but that they are not really taking account of these anticipated reactions in taking their decisions. In such a case the processes of anticipation would have only a symbolic meaning. For the participant observer it would be extremely difficult to judge whether the decision-makers are referring only symbolically to the reactions of the voters.

In my own research I use the method of participant observation in a more indirect way. I have observed the same political system at four different time periods. The crucial point in my research strategy is that these four time periods have different time-distances to the election day. The political system that I have observed is a subsystem of the political system

---

(16) PREWITT, by the way, is aware of the problem and he is handling his data in a much more cautious way than it is usually done. My critique to measure behavior variables with interview data does not apply so strongly if projective tests are used.

(17) For a discussion of this method see my book: *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt*, op. cit., p. 12ff.

of Switzerland, the Free-democratic Party (Freisinnig-demokratische Partei) of the Berne Canton. I have studied the decision-making process in this party from January 1969 till September 1970, using mainly the method of participant observation. During the whole research period I have observed all formal meetings of the party. Thanks to an agreement with the party I also had the opportunity to observe a large number of informal interactions. I was, for instance, regularly invited when leading members of the party had an informal working lunch (18).

What is important for the theoretical question described in this paper (19) is that the parliament of the Berne Canton was elected May 3, 1970. With respect to this election I distinguish the following four periods in the decision-making process of the party :

- January 1969 to June 1969 ;
- July 1969 to November 1969 ;
- December 1969 to May 3, 1970 ;
- May 4, 1970 to September 1970.

According to my research strategy these four periods differ in their time distance to the election day. My question is now whether the four periods differ also with respect to the decision-making process in the party. To answer this question I have chosen as my units of analysis the individual proposals articulated in any of the meetings of the party. The individual data concerning the life history of each proposal were then coded for computer analysis. This processing permits the testing in a quantitative way whether the party handled proposals differently during the four time periods. I am investigating, for instance, whether there are any differences with respect

- to the origin of the proposals,
- to the input of information,
- to the pattern of conflict resolution (majority rule or amicable agreement),
- to the intensity of the conflicts,

---

(18) For a detailed description of the whole project see my article : *Tellnehmende Beobachtung des Entscheidungsprozesses in der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons Bern*, in *Wirtschaft und Recht*, 22. Jahrgang, n° 3, 1970.

(19) The research project has also other theoretical questions ; see my article : *Conflict Resolution and Democratic Stability in Subculturally Segmented Political Systems*, in *Res Publica*, vol. XI, n° 4, 1969.

- to the public visibility of the decision-making process,
- to the content of the decisions.

Because the coding of the data is still in progress I present in this paper only my working hypotheses. Before doing this I will discuss the problem how the presence or the absence of differences between the four time periods shall be interpreted. If the decision-making process in the party will be significantly different from one time period to another, no matter in what direction the differences go, my interpretation will be that the time distance to the election day had an influence on the decision-making process of the party. This interpretation will only hold if the four time periods are not also significantly different with respect to important third variables like the situation of the international system or the general economic situation of the country. According to my checks the four time periods do not seem to differ with respect to important third variables. This would mean that I would have good reason to attribute differences in the decision-making process between the four periods to the different time distance to the election day. If my computer analysis were to show that the decision-making process in the party was influenced in such a way by the time distance to the election day, I would take this as an indicator that the decision-makers in the party were not indifferent to the outcome of the election but that they were anticipating in one way or another the reactions of the voters on the election day.

If the decision-making process in the party does not differ significantly from one time period to another, two interpretations are available which unfortunately are contradictory. One interpretation could be that the outcome of the election is not at all important for the decision-makers in the party and that they are not anticipating the wishes of the voters. The second interpretation on the other hand would say that the decision-makers are so concerned about the outcome of the election that they anticipate the wishes of the voters on the same high level, regardless of the time remaining to the election day. It does not seem proper to rule out a priori one of the two interpretations, but I think that the first interpretation can be considered as much more probable. Our starting point must be that decision-makers care about the outcome of elections only in cases where they are expecting rewards and/or punishments from this event. (20) A lot of experiences with animals and human beings have shown that rewards and punishments are perceived as more important the nearer they come in space and time distance. (21) Applied to our

---

(20) This conclusion is derived from the theoretical work of Homans. See for instance : George Caspar HOMANS, *Social Behavior*. Its elementary forms, New York, 1961.

(21) See for instance HOMANS, *op. cit.*

case, these experiences mean that it is very improbable that the decision-makers of the party anticipate on the same level the reactions of the voters on the election day no matter how far away these elections are.

Therefore I will interpret the presence and the absence of differences between the four time periods in the following way : The greater these differences are, the more the decision-makers are anticipating the reactions of the voters. To test my hypotheses I will compare the nineteen different committees of the party with respect to the question how much they differ in their decision-making process from one time period to another.

I present now my hypotheses :

*Primary hypothesis*

The decision-makers in the party anticipate the reactions of the voters the more, the more they anticipate that the result of the election will change in a positive or negative way their balance of rewards and punishments. (22)

*Secondary hypotheses*

The decision-makers in the party anticipate the more that the result of the election will change in a positive or negative way their balance of rewards and punishments,

1. the more they perceive their political role as important,
2. the more they perceive their political role as depending on the result of elections,
3. the more they anticipate that the next election could change their political role,
4. the more they perceive their political party as an important group of reference.

These hypotheses may be explained as follows :

ad 1. : An actor perceiving his political role as relatively unimportant compared with his other social roles will not anticipate any notable rewards or punishments no matter whether he wins or loses the election. Whether an actor perceives his political role as important should depend strongly, as Prewitt puts it, on « whether office confers status or whether office is simply a by-product of previously achieved status, which is to say previously acquired prestige, wealth, leisure, security,

---

(22) This hypothesis is derived from the theoretical work of HOMANS, *op. cit.*

and so forth. » (23) It is in line with the present hypothesis when Prewitt concludes : « Where political office is but a by-product, the conditions leading to volunteerism will be accentuated. Electoral accountability can be expected to suffer. » (24)

ad 2. : An actor perceiving his political role as not depending **strongly** on the result of elections (for instance a scientific expert of a party) will expect from the election outcome a much smaller change in his overall balance of rewards and punishments than an actor, for instance a member of the parliament, who may perceive his political role as depending strongly on the result of elections.

ad 3. : It may be that an actor perceives his political role as in a **general** way depending on the outcome of elections, but he may anticipate that the next election will not change his political role. The reason may be that the electoral system combined with a stable voting behavior **does** not allow a great change in the electoral outcome. In this case too the actor will not expect from the coming election a great change in his overall balance of rewards and punishments. From the perspective of this hypothesis we see how important may be for the processes of anticipation the electoral system and the stability of the voting behavior of a country.

ad 4 : Even if an actor does not expect from the electoral outcome a **great** change in his own political role, the result of the election may be important for his overall balance of rewards and punishments, if he perceives his political party as an important group of reference. In such a case the actor will get a great deal of emotional and symbolic rewards and punishments depending on whether his party wins or loses the election.

The variables of the four hypotheses just described should have a cumulative effect. For my empirical test this would mean that the reactions of the voters should be anticipated at the highest level in the party committee which has relatively the most actors

- perceiving their political roles as important compared to their other social roles,
- perceiving their political roles as in a general way depending on the outcome of elections,

---

(23) PREWITT, *op. cit.* p. 15f.

(24) PREWITT, *op. cit.*, p. 16.

- expecting that the next election could change their political role (for instance because they run in an electoral district with a lot of floating voters),
- perceiving their political party as an important reference group compared with other reference groups like language groups, religious groups, regional groups, etc.

To make it hopefully quite clear I repeat once more that my indicator of how much a party committee is anticipating the reactions of the voters is how much the decision-making process of the committee changes from one time period to another. There is still the possibility that a committee anticipates the reactions of the voters but always on the same level no matter how far away the election day is. I have tried to show that such a case should be very improbable. Who does not accept this interpretation, will of course neither accept the results of my empirical test.

In my research I am not only interested in the question whether and to what degree the decision-makers anticipate the reactions of the voters but also in whether strong processes of anticipation influence the decision-making process in a conservative or a progressive sense. (25) Berelson, Lazarsfeld and McPhee in their well-known book *Voting* make the assumption that the political decision-makers are indeed anticipating the reactions of the voters and that these processes of anticipation have a conservative impact upon a political system. According to these authors «there are periods of great political agitation (i.e., campaigns) alternating with periods of political dormancy. Paradoxically, the former-the campaign period-is likely to be an instrument of conservatism, often even of historical regression... Its counterpart, of course, is what we believe to be an important potential for progress during the periods of relaxed tension and low-pressure political and social stimuli that are especially characteristic of America between political campaigns... Change may come best from relaxation.» (26) Berelson, Lazarsfeld and McPhee justify this hypothesis as follows: «Political campaigns tend to make people more consistent both socially and psychologically; they vote more with their social groups and agree more with their own prior ideas on the issues. But new ideas and new alignments are in their infancy manifested by inconsistency psychologically and heterogeneity socially; they are almost by definition deviant and minority points of view. To the extent that they are inhibited by pressure or simply by knowledge of what is the proper (i.e., majority)

(25) By a progressive decision I mean a decision that changes the status quo. A conservative decision on the other hand does not change the status quo.

(26) Bernard R. BERELSON, Paul F. LAZARSFELD, William N. MCPHEE, *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, 1954, p. 317f.

point of view in a particular group, then the campaign period is not a time to look for the growth of important new trends.» (27)

I accept the hypothesis of Berelson, Lazarsfeld and McPhee that processes of anticipation of the election day tend to increase group solidarity. But I doubt whether an increase in group solidarity means necessarily an increase in conservative decisions. Whether this is the case or not depends probably on the number and the structure of the reference groups of the political decision-makers. If the political party is the only important group of reference, it may be, as Berelson and his co-authors expect, that the « campaign period is not the time to look for the growth of important new trends.» The explanation may be that with an increase of group solidarity decisions in the party are taken the more and the more by amicable agreement because majority decisions could threaten the group solidarity. As I have shown elsewhere (28), with a strategy of amicable agreement it is difficult to attain a fast social change.

The situation is more complicated if the political decision-makers have besides their party other important reference groups like language and religious groups. If all these groups have not strongly conflicting goals an increase in group solidarity should lead also in this case to more decisions taken by amicable agreement and hence to more conservative decisions. But if on the other hand these groups have strongly conflicting goals an increase in group solidarity will result in a higher level of conflict within the party. If for example the decision-makers in the party belong to different language groups with strongly conflicting goals and if these language groups are perceived as important groups of reference, an increase in group solidarity will result in more conflicts about language issues within the party. According to theorists like Lewis Coser conflicts may be helpful for social change. (29) But if the intensity of the conflicts passes a certain threshold the result may be also a situation of stalemate, no decisions being taken at all. Thus I think that the influence of electoral campaigns on the political decision-making process is more complicated than Berelson and his co-authors have stated in their hypothesis. I hope that my research in the Free-democratic Party of the Berne Canton may help to specify more precisely the conditions under which an electoral campaign influences the decision-making process in a progressive or in a conservative way.

---

(27) BERELSON, LAZARFELD, MCPHEE, *op. cit.*, p. 317.

(28) See my articles : Nonviolent Conflict Resolution in Democratic Systems : Switzerland, in *The Journal of Conflict Resolution*, vol. XIII, n° 3, 1969. The Principles of Majority and Proportionality, in *The British Journal of Political Science*, vol. 1, n° 1, 1971.

(29) Lewis A. COSER, *The Functions of Social Conflicts*, New York and London, 1956.

In this article I have not tried to answer questions of normative democratic theory. I have for instance not taken a position on whether the impact of elections upon the political decision-making process should go primarily through the decisions of the voters on election day or through the processes by which the decision-makers anticipate the wishes of the voters. But I hope that my research project may clarify somewhat the empirical basis for the discussion of such important questions of normative democratic theory.





# Polemologie en de hedendaagse bevrijdingsbewegingen

---

door Pieter DE MEYERE,

Doctoraatsstudent (R.U.G.) in de sociale wetenschappen.

★

Het ontstaan, erkennen en steunen van bevrijdingsbewegingen, is stellig één van de centrale punten in de hedendaagse polemologie. Uitgegaan wordt in dit artikel, dat de polemologie nog iets meer is dan irenologie. De polemologie poogt langs een interdisciplinaire benadering tot de wetenschap der conflicten (het Griekse woordt *polemos* betekent oorlog) te komen. De irenologie harerzijds poogt, zich baserend op allerlei gegevens, — in hoofdzaak militaire en politieke — de vrede veilig te stellen, met inbegrip van het effenen van de weg tot vredesopgingen.

Men heeft de irenologie verweten een vrede na te streven « tot elke prijs ». Ten onrechte, omdat steeds bij het sluiten van een wapenstilstand of een vredesverdrag, een hele reeks objectieve en subjectieve omstandigheden aanwezig zijn, die ertoe leiden dat uiteindelijk een wapenstilstand of een vredesverdrag wordt afgesloten. Ook deze achtergronden en dit feitenmateriaal behoren tot het studiedomein van de irenologie.

De polemologie daarentegen, ziet veel ruimer. De vrede beschouwt zij als *een der aspecten* van het gehele politico-militaire gebeuren. Zij legt dan ook in hoofdzaak de nadruk op de samenleving-in-verandering.

Sociologen zouden spreken van het « dynamisch aspect », terwijl zij de irenologie mogelijk onderkennen als meer statisch. Ergens is dat onjuist, omdat ook de irenologie voortdurend met nieuwe gegevens dient rekening te houden.

Laten wij ons thans niet verder verleiden door de strijdvraag of de irenologie onderheel is van de polemologie of er alleen maar ergens mee verbonden is. Ofwel dat beiden tot het rijk der synoniemen behoren...

Het is duidelijk dat — op grond van wat hogerop is gezegd — elke politico-militaire toestand stof levert zowel voor een polemologische als voor een irenologische benadering. In deze optiek valt een discussie over

de hedendaagse bevrijdingsbewegingen ongetwijfeld onder beide disciplines. De studie ervan behoort tot de polemologie, omdat de bevrijdingsbewegingen aantonen dat voor een gevestigde staatkundige vorm alternatieven mogelijk zijn. Ze behoren tot het studiedomein van de irenologie, omdat dank zij deze bevrijdingsbewegingen, mogelijk de kans wordt geschapen dat een vernieuwde staatkundige vorm in een bepaald land, een politieke stabiliteit in de hand *kan* werken en aldus het streven naar vrede op wereldschaal *kan* vergemakkelijken.

In deze bijdrage willen wij ons beperken tot een polemologische benadering van het vraagstuk. De conclusie op deze bijdrage zal nochtans ten dele irenologisch zijn.

Bevrijdingsbewegingen zijn niet steeds volksbewegingen, althans niet in de eerste fase.

Bevrijdingsbewegingen impliceren niet steeds een gewapend verzet, maar doorgaans zijn beide elementen nauw met elkaar verbonden.

### **Bevrijdingsbeweging en volksbeweging.**

De gedachte voor de bevrijding van een volk (of een groep mensen uit een volk), ontspruit doorgaans uit het brein van enkelingen : politiek geëngageerde (veelal ook sociaal gerichte) intellectuelen, die aan de hand van buitenlandse en binnenlandse politieke analyses vaststellen « hoe slecht » de toestand is in eigen streek. Opzettelijk verzwijgen wij hier de term « land », omdat separatistische bewegingen in deze intellectuele fase bezwaarlijk met recht kunnen spreken over « hun land », alhoewel zij het doorgaans wél doen.

Bevrijding waarvan ?

Belangrijke vraag, omdat het vooropgestelde programma mede zal bepalen in hoeverre de beweging tot een volksbeweging kan en zal uitgroeien.

Ook heel recent is gebleken dat de strijd tegen de « koloniale heerser » één van de meest efficiënte katalysatoren is om te komen tot een massale samenwerking. Wat men ook in een dergelijk geval als programma vooropstelt, het leitmotiv blijft : de koloniale macht bestrijden. Doorgaans zal het slechts enkele jaren duren vooraler tegen die staatsmacht één of meerdere « gemeenschappelijke fronten » worden gevormd. Dit proces wordt door buitenstaanders dan meestal betiteld als het groeiend verzet van een volk tegen zijn vreemde bezetter.

Belangrijk moeilijker wordt het, wanneer het verzet wordt gepleegd tegen landgenoten. Katalysatoren hier, zijn het verschil in etnie, taal, godsdienst, gewoonten en gebruiken. Ook economische en sociale leefomstandigheden.

De hedendaagse politieke geschiedenis levert genoeg materiaal waarbij wordt aangetoond dat het samenleven van verschillende volkeren in één Staat, veelal tot openlijke of bedekte discriminatie leidt van één of meerdere dezer. Vanwaar deze verdrukking ?

Ofwel ligt de oorzaak bij de numerieke meerderheid van een volk, ofwel wordt de taal van de ene groep als belangrijker ervaren dan de spraak van de andere groep ; ook de godsdienst kan aan de basis liggen van twisten. Lichamelijke kenmerken (o.m. de huidskleur) kunnen eveneens reden zijn tot discriminatie. In een dergelijke Staat, gaat het verzet dus van landgenoten tegen landgenoten. Een vrij algemene regel hierbij is, dat naarmate de geld- en/of de intellectuele elite van een verdrukte volksgroep binnen een Staat met meerdere nationaliteiten, zich steeds meer in haar vrijheid beperkt voelt, de kans op verzet groter wordt. Academics, die de toegang tot hogere bestuursambten worden geweigerd, zullen de voorhoede vormen van het latere verzet.

Aanvankelijk zijn dergelijke bevrijdingsbewegingen louter van intellectuele aard. Gewoonlijk zal de uitbreiding ervan naar de laagste bevolkingslagen toe, gebeuren via de middenlaag (kleine burgerij en middenstand), althans zo deze bestaan. Ofwel via equivalente maatschappelijke groepen. Veel meer dan de intellectuele bovenlaag, kan zij zorgen voor de verspreiding van de nieuwe ideeën onder de volksmassa's, op een peil dat voor het gewone volk meer begrijpelijk is dan de abstracte academische redeneringen.

De mate van ontvankelijkheid door de brede massa, hangt af van de feitelijke gebeurtenissen : repressief optreden van leger en politie, zwaardere belastingen, grotere werkloosheid, worden door « de man in de straat » als een directe uitbuiting ervaren en brengen hem in verzet.

Voor deze paragraaf kunnen wij besluiten met volgende punten :

1. Een beweging die zich beperkt tot louter academische discussies — zelfs in zekere mate doorgedrongen tot in de middenklassen of equivalenten — kan bezwaarlijk uitgroeien tot een volksbeweging. Voor dit laatste is het noodzakelijk dat de massa's van lagere bedienden, arbeiders, kleine boeren en marginale groepen, de heersende staatsmacht ervaren als een onderdrukkingssysteem. Zij moeten *in hun dagelijkse leven* deze verdrukking telkens opnieuw « aan den lijve » ondervinden.

2. Eens de bevrijdingsbeweging tot een volksbeweging aan het uitgroeien is, wordt een stevige leiding een eerste noodzaak.

Slechts wanneer beide voorwaarden zijn verwezenlijkt, kan men spreken van een bevrijdingsbeweging, die tegelijk een volksbeweging is.

**Bevrijdingsbewegingen impliceren niet steeds een gewapend verzet, maar doorgaans zijn beide elementen nauw met elkaar verbonden.**

Gandhi's volgelingen predikten de burgerlijke ongehoorzaamheid jegens de Britse administratie in India. Martin Luther King was eveneens voor een geweldloze actie.

Pacifistisch verzet kan verschillende vormen aannemen : massale stakingen, betogingen, het boycotten van de verkiezingen, het niet betalen van belastingen, het overstromen van de administratie met petitie's en protestbrieven, enz.

In Canada werd vanaf 1763 — datum waarop het Franse bestuursapparaat de provincie Québec moest ontruimen — het pacifistisch verzet tegen de verengelsing geleid door de katholieke kerk. Tweehonderd jaar lang zijn de parochiepriesters er bij exclusiviteit én de geestelijke én de politieke leiders geweest. Door « la guerre des berceaux » (dus het hebben van vele kinderen), werd gepoogd de franssprekende bevolking zodanig te vermenigvuldigen, dat de verengelsing tot staan zou worden gebracht. Zulks is slechts ten dele geslaagd, om redenen die wij verder op zullen behandelen.

Toen de Roemenen tijdens de Praagse lente van 1968 hun Russische collega's enkel konden begrijpen via een tolk, was dat eveneens een uiting van lijdzaam verzet. Het is immers zo, dat vele Roemenen de Russische taal (min of meer) machtig zijn.

Pacifistisch verzet geeft veelal niet de gewenste resultaten, ten minste niet op korte termijn. Ofwel verheft het « establishment » de repressie, ofwel wordt geen of te weinig gevolg gegeven aan de verzuchtingen van die bevolkings groep.

Dat is dan ook de reden waarom vrij spoedig lijdzaam verzet ontaardt in gewapend geweld.

De Algerijnse bevrijdingsstrijd in de vijftiger jaren, le Front de Libération pour le Québec, de Black Panthers in de Verenigde Staten, El Fatah in Israël en in Jordanië, de gewapende strijd voor de bevrijding van Eritrea en van Zuid-Soedan, het Front voor de bevrijding van Wales, zijn alle escalaties geweest van geweldloos verzet naar gewapende strijd.

Dit impliceert evenwel niet dat voortaan alleen strijd-met-de-wapens wordt gevoerd. Een grote groep mensen zal geweldloos blijven ageren, maar er heeft zich daarnaast een kwalitatieve verandering in de strijd voorgedaan : een deel van de voorhoede van het ongewapend verzet heeft de micro en de pen voor het geweer verwisseld.

Als besluit op deze paragraaf kan worden gesteld dat het eerste verzet van de massa tegen een onderdrukkende (binnen- of buitenlandse) macht

doorgaans pacifistisch is. Naargelang en in de mate dat aan de meestal gerechtvaardigde grieven niet wordt tegemoet gekomen, ontstaat een radicalisering, zowel in de eisen als in de strijd, die weldra uitgroeit tot een gewapend verzet.

Eens het leger van de gevestigde macht wordt ingezet tegen verzetshaarden, kan met zekerheid worden besloten dat :

- 1 Zekere gebieden door de gevestigde overheid niet of onvoldoende kunnen gecontroleerd worden.
2. De tegenpartij een aantal strategisch-militaire vorderingen heeft gemaakt.
3. De gevestigde macht de tegenpartij als zeer gevaarlijk voor haar bestaan ervaart.

Het is op het einde van deze tweede fase dat reeds mag gesproken worden van « rebellen » en « bevrijdingsleger ».

### **Het organiseren van de bevrijde gebieden.**

Naarmate het bevrijde gebied vergroot, stellen zich problemen van reorganisatie en inrichting van het economische, sociale en politieke leven. Blijkt dat zich dan niet alleen externe, maar eveneens grote interne moeilijkheden voordoen.

Wanneer een geïsoleerde groep de strijd heeft gevoerd en in deze derde fase de macht in handen heeft, dan zijn voor hem de dagen doorgaan geteld. Soms gaat hij over tot een dictatoriale repressie tegen andere groepen of tegen enkelingen met een afwijkende mening. Een dergelijk schrikbewind houdt het doorgaans weinig lang uit, tenzij militair zeer energiek gesteund door buitenlandse machten.

Doorgaans evenwel, heeft men te doen met een « gemeenschappelijk front » (een groot deel van de volksbeweging dat naar het gewapend verzet is overgegaan, aangevuld met een aantal groepjes en enkelingen, die vooraf niet tot de volksbeweging behoorden).

Zolang het gaat tegen een gemeenschappelijke vijand, bestaat er binnen het front kans op een tamelijk grote eensgezindheid. Een economische, sociale en politieke hervormingen zich opdringen, ontstaan veelal grote moeilijkheden : bezitters huldigen een andere opvatting dan de bezitlozen inzake grondverdeling, beheer van fabrieken en uitbating van grote en kleine handel. Het economisch aspect is dan ook doorgaans de eerste splijtzwam van het gemeenschappelijk front. Andere problemen zijn : de

betrekkingen met het vroegere vader- of moederland, de kontakten met buitenlandse mogendheden, de regeringsvorm, taal- en religieuze moeilijkheden.

Het wordt dan duidelijk dat een hele reeks problemen door de gewapende strijd (burgeroorlog, anti-kolonialistische strijd, verjaging van de bezetter) niet zijn opgelost. Veel zal afhangen van de mate waarin een meerderheid of zelfs minderheid binnen het front, haar gedachten daadwerkelijk verspreidt. Ook van de politieke en ideologische lijn voorgestaan door de landen die het verzet met raad en daad steunen.

Even dient hier gewezen op het onderdrukken van de gewapende strijd door de gevestigde macht. Voor het gros van de bevolking — zelfs voor hen die nooit woordelijk of gewapend verzet hanteerden — wordt het meestal een catastrofe. Voorbeelden van openlijke of verdoken **genocide** zijn Biafra en Tibet. Het is en blijft genocide, zelfs wanneer deze wordt gepleegd mede door collaborateurs uit het volk zelf.

### **De kenmerken van de hedendaagse bevrijdingsbewegingen in de Derde Wereld.**

Columnisten in de Westerse kranten wijzen op een duidelijke verlinking van de hedendaagse bevrijdingsbewegingen. Zij wijten dit in hoofdzaak aan het feit dat de opstandige bewegingen raad, geld en wapens ontvangen uit communistische landen zoals Cuba, de Sovjet-Unie en Volksrepubliek China. Evenwel is dat slechts een onderdeel van een analyse die heel wat complexer is dan de ietwat naar sensatie zwemende vraag waarom wapens gemakkelijker uit China of Cuba komen dan uit de Verenigde Staten, België of Nederland.

Het belangrijkste dat wij hier moeten vaststellen is, dat er in vele jonge staten een duidelijke accentverschuiving heeft plaats gevonden.

Voorheen ging de strijd tegen de kolonialistische overheerser. Thans gaat de strijd tegen landgenoten, die als het ware de plaats hebben ingenomen van de vroegere koloniale meesters. Niet het politieke aspect van deze problematiek is het voornaamste, wel het economische. De strijd tussen twee of meerdere stammen moet aldus in een dergelijke optiek worden benaderd. Want ook hier zijn de politieke en de culturele elementen secundair.

Derhalve is het verkeerd te denken dat de nieuwe high life in die landen mede lijdt met de rest van het volk onder de steeds toenemende onderontwikkeling in de Derde Wereld. Intengendeel : zij heeft het politieke, economische en sociale leven volledig in handen (voor zover machten van buiten af haar dat toestaan); zij stuurt haar kinderen naar hogere

scholen en universiteit en bekleedt alle belangrijke militaire en diplomatieke posten. De middenklassen zijn er absoluut en relatief weinig belangrijk, maar toch sterk genoeg om er als vonk voor de revolutie te dienen. De grote massa van boeren en arbeiders — zo deze laatsten reeds bestaan — verkommert in een steeds toenemende ellende. Het hoeft ons dan ook niet te verwonderen dat in die landen — en dat niet alleen in de nog resterende Portugese kolonies — het economisch aspect doorslaggevend is bij de strijd.

Slechts het Marxisme als leer, spreekt duidelijk over de uitbuiting van de ene klasse door de andere. Het is in de eerste plaats een economische uitbuiting. Slechts de Sovjet-Unie met haar satellietlanden, Cuba, China en Albanië, Mongolië, Noord-Korea en Noord-Viëtnam hebben de Marxistische leer in hun blazen geschreven.

Als wereldmacht is de Sovjet-Unie thans voorzichtiger geworden bij het onbeperkt (lees : onbesuist) steunen van dergelijke revolutionaire bewegingen. Moscou is in toenemende mate beducht voor internationale verwickelingen ; ook spelen voor haar vaak grote economische belangen (Zuid-Afrika, Zuid-Amerika en India). Voor steunverlening komen de andere landen praktisch niet in aanmerking. Zo is Cuba b.v. de laatste tijd opmerkelijk kalmer geworden, deels door eigen moeilijkheden, deels ook omdat premier Gastro thans zeer sterk op Moscou is georiënteerd en aangewezen.

Volksrepubliek China daarentegen heeft vandaag de dag, geen directe economische belangen in andere landen. Voor de verre toekomst evenwel, heeft zij een oog laten vallen op de rijke aardolielagen van het Midden-Oosten.

Bovendien wordt maar al te vaak over het hoofd gezien dat dit land tot na W.O. II zich in bijna volledige onderontwikkeling bevond. Het staat derhalve dichter bij de Derde Wereld dan de Sovjet-Unie, waar de industrialisatie grotendeels voltooid was vóór W.O. II. Belangrijk is ook, dat in China gezorgd wordt voor het in toepassing brengen van een grote mate van economische en sociale gelijkheid. De groepsgeest en de onderlinge samenwerking worden er eveneens gestimuleerd (lees : verplichtend gesteld als levensnorm). Een hele reeks waarden die voor een groot deel in de Sovjet-Unie verloren gingen, waardoor het vanwege China het prefixe « sociaal imperialist » kreeg toegewezen. Dit scheldwoord houdt natuurlijk ook verband met Ruslands buitenlands beleid, dat door Peking op één lijn wordt geplaatst met de externe politiek, door de Verenigde Staten gevoerd.

China heeft door zijn grote ontwikkelingsprojecten, zijn omvangrijke economische, geldelijke en militaire hulp aan naar links neigende regeringen

en aan (bij voorkeur) uiterst linkse bevrijdingsbewegingen in de Derde Wereld, getoond dat voor onderontwikkeling een alternatief bestaat. Of die landen en bewegingen tot een dergelijk alternatief in staat zijn, zelfs met massale Chinese hulp, blijft vooralsnog een open vraag.

### **De kenmerken van de hedendaagse bevrijdingsbewegingen in West-Europa en in Noord-Amerika.**

Hiervan een eenvormig beeld schetsen is uitermate moeilijk, omdat 1) de meeste dezer bewegingen tot nog toe in een embryonaal stadium verkeren en 2) omdat zovele specifieke elementen een rol spelen. Vaststaand is evenwel, dat ook voor deze bewegingen, de oorsprong bijna altijd dient gezocht in economische (mis)toestanden. Deze evenwel doorweven met een reeks andere elementen, zoals taalkundige, godsdienstige en culturele aanknopingspunten.

Zo is het duidelijk dat het verzet van de katholieke volksmassa's in Ulster (Noord-Ierland) en de franssprekenden in Québec (Canada) berust op een economische discriminatie. Wanneer de topfiguren van de US-industrie kordaat weigeren om in de provincie Québec met de syndicale afgevaardigden (ook maar ten dele) in het Frans te onderhandelen, dan is het evident dat zulks ressentimenten moet oproepen bij de franssprekenden in Canada. Het « Speak White » (spreek Engels) van de Engelse toplaag in Montréal (Québecs grootste stad), betekent alleen olie op het vuur : zonder een grondige kennis van het Engels, bereik je er nooit de bovenste sport van de maatschappelijke ladder. De waarheid wordt zeker geen geweld aangedaan, wanneer de franssprekende Canadezen zich beschouwen als « les nègres blancs de l'Amérique ». In Ulster gaan economische en politieke ongelijkheid hand in hand. Verdrukking in Wales op economisch en taalkundig gebied, heeft niet alleen geleid tot een massaal protest, maar ligt eveneens aan de basis van een zich langzaam uitbreidend gewapend verzet. Hetzelfde geldt voor de Puerto-Ricanen, de Chicanos (= Mexicanen) en de Black Panthers in de USA.

Bij dit alles is het opvallend dat — zoals reeds opgemerkt — het uitgangspunt voor al deze strijd in hoofdzaak economisch is. De bewering echter, als zouden alle verzetsbewegingen van die aard, communistisch georiënteerd zijn, mag evenwel als vals worden afgewezen.

Voor wat dit laatste punt aangaat, zal alles afhangen van het feit in hoeverre de meer gematigde leiding aan de verwachtingen van haar leden weet tegemoet te komen. Indien ze niet bij machte blijkt hieraan te voldoen, zal wellicht een meer radicale (doorgaans linkse) minderheid de leiding van de beweging op zich nemen. Evenmin te verwaarlozen als

gegeven, is de vraag naar de mate waarin China zich bereid toont om ideologische, financiële en « militaire » hulp te verstrekken. Ook de mate waarin de beweging, onder druk van Chinese invloed, haar leden kan identificeren met de uitgebuiten uit de Derde Wereld, wat zeker heeft aangeslagen in de USA bij een meerderheid van de Puerto-Ricanen. De Black Panthers daarentegen, door een innerlijke machtsstrijd verscheurd, verkeren op het ogenblik in een impasse. Vergeten we ten slotte ook niet dat in de USA tal van anarchistische (splintergroepjes bestaan, waarvan het voornaamste de welluidende naam « The Weathermen » draagt. Zij prediken in meerderheid geweld om het geweld, en verbinden uiterst zelden een positief politiek programma aan hun aktie.

De Maoïstische en andere links-radicalen bewegingen in West-Europa, waarvan deel uitmaken (oud-)studenten, scholieren en soms arbeiders, vormen een nieuw polemologisch aanknopingspunt. Ook zij hebben de strijd tegen de economische ongelijkheid als grondslag. De tijd zal uitwijzen in hoeverre zij bij de volksmassa's gehoor zullen vinden.

### **Bevrijdingsbewegingen en polemologie : algemene besluiten.**

Bevrijdingsbewegingen vormen een speerpunt tegen de gevestigde macht. Zij brengen een vernelde verandering in het politieke en in het militaire patroon van een land. Juist omdat zij, behalve politieke en militaire repercussies, ook op economisch, sociaal, juridisch en cultureel gebied, na zekere tijd hun weerslag hebben, zijn zij nauw betrokken bij het zoeken naar vrede en politieke stabiliteit op wereldschaal. Bevrijdingsbewegingen gaan niet tegen de vrede in. Langs deze bewegingen streven haar leden doorgaans naar een meer aanvaardbare vrede op economisch, sociaal en politiek gebied voor een bepaalde groep mensen. Wat eveneens inhoudt dat deze vrede mogelijk voor een andere groep onaanvaardbaar is of wordt. Wanneer hier andermaal een aantal economische, sociale en politieke factoren spelen, kan wellicht binnen afzienbare tijd opnieuw passieve en/of actieve strijd worden verwacht. Voor hen allen, bestrijden de bevrijdingsbewegingen niet de vrede als dusdanig, wel een « vrede tot elke prijs ».

Het is dan ook in het kader van deze maatschappelijke dynamiek, dat de polemologie en de irenologie de bevrijdingsbewegingen moeten aanvaarden als onderdeel van hun studieobject.





## Informations

---

### Association Internationale de Science Politique

#### TABLE RONDE DE LOUVAIN - 15 AU 18 SEPTEMBRE 1971

Les membres du Conseil d'administration et du Conseil scientifique de l'Institut belge de Science politique sont invités à participer comme observateur aux sessions de la Table ronde de Louvain organisée du 15 au 18 septembre 1971 par l'Association Internationale de Science politique.

#### AGENDA ET PROGRAMME

Mercredi 15 et jeudi 16 septembre 1971.

10 h - 12 h 30 — 15 h - 17 h 30.

1<sup>er</sup> sujet : *Key Problems of Peace Research : International inequalities, competitive armament and the militarization of politics.*

Rapporteur général : Dieter Senghaas (Université de Frankfurt).

Vendredi 17 et samedi 18 septembre 1971.

10 h - 12 h 30 — 15 h - 17 h 30.

2<sup>e</sup> sujet : *The Politics of Economic Integration in Europe : East and West.*

Rapporteur général : Jean Buchmann (Université catholique de Louvain).

#### Correspondance.

a) Organisation scientifique et générale, reproduction des rapports, voyages : André Philippart, Secrétaire Général, rue des Champs Elysées 43, 1050 Bruxelles.

b) Organisation locale et séjour : Prof. Jean Buchmann, Département de Science politique, Université catholique de Louvain, Muntstraat 24, B-3000 Louvain (Belgique), tél. 016/297.96, assisté de M. A.P. Frogner, assistant, et M<sup>me</sup> Arnaud.

#### Lieu de la Table Ronde.

Au Collège du Faucon, Tiensestraat 41, 3000 Louvain.

La Table ronde Louvain est organisée sous les auspices de l'Université catholique de Louvain et de la Katholieke Universiteit te Leuven.

Les membres de l'Institut qui souhaiteraient prendre connaissance des rapports de la Table ronde devront s'adresser au Secrétariat Général de l'A.I.S.P.

Les rapports seront disponibles fin août début septembre 1971.

L'Institut belge de Science politique fêtera ses vingt ans au cours de cette Table ronde.



## VIJFENTWINTIG JAAR NEDERLANDS-BELGISCH CULTUREEL VERDRAG

In het kader van de herdenking van het 25-jarig bestaan van het Nederlands-Belgisch Cultureel verdrag zal op 7 en 8 oktober 1971 in het Koninklijk Instituut voor de Tropen te Amsterdam een tweedaags wetenschappelijk symposium worden georganiseerd over het thema :

« De wisselwerking tussen technische wetenschap en maatschappij  
in België en Nederland gedurende 1945-1970 »

Het symposium staat onder auspiciën van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Het voorlopige programma luidt als volgt :

Donderdag 7 oktober :

ochtend : registratie der deelnemers (8-10 uur).

- (1) Woord van welkom door de algemeen voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen ; Opening door of namens de Nederlandse Minister van Onderwijs en Wetenschappen.
- (2) Algemene inleiding door Minister Th. Lefèvre (België) ;
- (3) Economische ontwikkelingen van België en Nederland door Dr. H. de Haan en Dr. S.K. Kuipers (Rijksuniversiteit te Groningen) ;

middag :

- (4) *a.* Industriële ontwikkeling in Nederland door Mr. A.A.T. van Rhijn (Ministerie van Economische Zaken te Den Haag) ;
- b.* Industriële ontwikkeling in België door Prof. Dr. R. Vandeputte (Katholieke Universiteit te Leuven) ;

avond :

19,30 uur ontvangst met koud buffet aangeboden door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Stedelijk Museum.

Vrijdag 8 oktober :

ochtend :

- (5) *a.* Sociale ontwikkeling in Nederland door Prof. Dr. P.J.A. ter Hoeven (Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam) ;
- b.* Sociale ontwikkeling in België door Prof. Dr. G. Spitaels (Université Libre de Bruxelles) ;

middag :

- (6) Verwachtingen voor de komende 25 jaar
  - a.* Inleiding over de planologische aspecten door Prof. Ir. H. Wiggerts (Technische Hogeschool te Delft) ;
  - b.* Inleiding over urbanisatie door Prof. Dr. I.B.F. Kormoss (Europa-college te Brugge) ;
- (7) Afsluitende beschouwingen door Prof. Dr. H.B.G. Casimir (N.V. Philips te Eindhoven) en Prof. Dr. H. Janne (Université Libre de Bruxelles) ;
- (8) Sluiting door of namens de Belgische Ministers van Nationale Opvoeding en Cultuur ;
  - Dankwoord door de voorzitter van de symposium-commissie ;
  - Einde omstreeks 17 uur.

avond :

Het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk organiseert het volgende avond-programma, waarvoor de deelnemers aan het symposium zullen worden uitgenodigd ;

- Concert door Het Nationaal Orkest van België in het Concertgebouw, 20,15 uur ;
- Ontvangst door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, ca. 22,30 uur.

Aan deelname zijn geen kosten verbonden ; de reiskosten en een deel der verblijfkosten zijn echter voor rekening van de deelnemers.

In verband met de organisatorische opzet is de totale deelneming beperkt tot ca. 250 personen uit beide landen samen. *Er is nog een aantal plaatsen beschikbaar.* Ook zij die een universitaire studie volgen in de technische, natuurwetenschappelijke en maatschappijwetenschappen kunnen zich aanmelden.

Een folder, bevattende nadere gegevens en een aanmeldingsformulier kan worden aangevraagd bij het bureau van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Kloveniersburgwal 29, Amsterdam. De aanmelding sluit op 15 juni 1971.



## HONORERING VAN HOGERE KADERS

### Confidentiële salarisenquête V.E.V.

Het informatieprobleem in verband met salarissen is nergens zo scherp gesteld als aan de top. Hoe hoger men opklimt in de hiërarchie der bedrijfsstructuren, hoe minder houvast men heeft om te bepalen wat iemand in een bepaalde functie kan verdienen. Dit is mede het gevolg van het feit dat de functies van hogere kaderfunctionarissen en policymakers van het bedrijf zich veelal aan een nauwkeurige job-description onttrekken. De meesten onder hen zijn voor het bedrijf van onschatbare waarde. Men begrijpt dan ook het risico dat het bedrijf loopt als het te weinig aandacht schenkt aan de remuneratie van zijn hogere kaders. Risicovreugde is een positief kenmerk van een dynamisch bedrijfsbeleid, doch bij het vastleggen van de remuneratie van haar beste krachten kan de bedrijfsleiding zich geen risico's veroorloven.

Ten einde deze « information gap » te overbruggen, houdt het V.E.V. in 1971 een nieuwe confidentiële salarisenquête. Zoals steeds berust de wetenschappelijke verantwoordelijkheid, methodologie en praktische uitwerking bij D.I.P., de Dienst voor Industriële Psychologie van het Vlaams Economisch verbond.

De eerste enquête werd verricht in 1965. Ondertussen is deze enquête uit-gegroeid tot het *belangrijkste en meest representatieve onderzoek* op dit gebied. De rapporten worden uitsluitend bezorgd aan de bedrijven die effectief hebben deelgenomen door hun eigen weddegegevens mede te delen, zodat het vertrouwelijk karakter gewaarborgd blijft.

In een bijkomende enquête wordt dit jaar een onderzoek gedaan naar de bezoldiging van technische ingenieurs in de privé-sector.

Al de enquêtegegevens, evenals het rapport, worden opgesteld in drie talen (Nederlands, Frans, Engels).

Belangstellenden gelieven telefonisch of schriftelijk contact op te nemen met het Vlaams Economisch Verbond, Tavernierkaai 4/3 te Antwerpen (tel. 03/32.68.61 - 32.63.78 - 33.28.18).

## REMUNERATIONS DES CADRES SUPERIEURS

### Enquête confidentielle sur les rémunérations V.E.V.

La nécessité d'être informé au sujet des revenus n'est nulle part aussi aiguë qu'au sommet. C'est en gravissant la hiérarchie des cadres d'une entreprise qu'on se rend compte combien il est difficile de déterminer la rémunération qu'il fallait à juste titre accorder à une fonction donnée. Cette situation est en partie le résultat du fait que les fonctions des cadres supérieurs et des dirigeants ne sont pas limitées par la description de la tâche, mais vont bien au-delà. La plupart parmi eux ont une valeur inestimable pour l'entreprise. Il va de soi que l'entreprise s'expose à des risques en accordant une attention insuffisante à la question des rémunérations de son cadre supérieur. La sensation de hasard, bien que caractéristique pour la gestion d'une entreprise dynamique, doit être soigneusement évitée quand il s'agit de déterminer les rémunérations des meilleurs éléments.

Le Vlaams Economisch Verbond (Union Flamande des Entreprises) organise en 1971 une nouvelle enquête confidentielle sur les rémunérations afin de combler une lacune existant dans ce domaine de l'information. Le Service de Psychologie Industrielle D.I.P. du Vlaams Economisch Verbond engage comme autrefois sa responsabilité à mener cette enquête d'une manière pratique, méthodique et justifiée au point de vue scientifique.

L'enquête sur les rémunérations des cadres supérieurs est sans aucun doute la plus importante et la plus représentative en ce domaine. Les rapports sont exclusivement envoyés aux entreprises qui ont participé effectivement à l'enquête en procurant leurs propres données salariales de façon de garantir le caractère confidentiel de cette enquête.

Une enquête complémentaire sera menée cette année au sujet des rémunérations des ingénieurs techniciens. Ces résultats seront publiés en annexe.

Toutes les données de l'enquête ainsi que le rapport final seront rédigés en trois langues (néerlandais, français et anglais).

Pour de plus amples renseignements, s'adresser au Vlaamse Economisch Verbond, Tavernierkaai 4/3, Antwerpen (tél. 03/32.68.61 - 32.63.78 - 33.28.18).

## SALARIES OF TOP LEVEL EXECUTIVE

### A V.E.V. confidential salary survey

The closer one gets to top level employments, the more difficult it becomes to gather salary data showing a reliable degree of accuracy. As one gets closer to the top of the pyramid, it becomes increasingly difficult to collect precise

indications as to the earnings of a man holding a given job. This is partly due to the generally recognized fact that, where senior executives and policy-making personnel are concerned, it is not easy to obtain a definite description of the scope of their responsibilities and duties. Most of these men are invaluable to the firm that employs them. Any company that fails to attach due importance to a correct evaluation of its senior executives' salary scale therefore runs a serious risk. While taking a calculated risk is generally consistent with a dynamic business approach, it cannot be sufficiently stressed that there is no margin for error when it comes to establishing salary levels for the company's leading executives.

In order to help bridge this gap, the Vlaams Economisch Verbond (Flemish Economic Association) organizes another salary survey for 1971. As the preceding ones, this survey will be conducted by the V.E.V.'s own Industrial Psychology Department (D.I.P.), which will be responsible for the scientific foundation, methodological set-up and practical implementation of this investigation.

Our first survey dates back from 1965. From that time, a series of surveys have been conducted, gradually developing into the present operation which has acquired an unassailable status as the most important, most comprehensive and most significant in this field. The confidential nature of the report is ensured by the fact that distribution is restricted to those companies which have supplied their own salary data.

At the explicit request of numerous firms, this year's survey will include an additional investigation into the salary data regarding « technical engineers » (i.e. graduates of technical high schools). This information will be issued as a separate addendum.

All survey data, as also the final report, will be available in three languages (Flemish, French and English).

For further inquiries, please apply to : Vlaams Economisch Verbond, Tavernierkaai 4/3, 2000 Antwerpen (tel. 03/32.68.61 - 32.63.78 - 33.28.18).



## Comptes rendus

---

Jean-Pierre AZEMA et Michel WINOCK. *La III<sup>e</sup> République (1870-1914)*, Collection « Naissance et mort... », Calmann-Levy, 1970, 384 pages.

On a tant écrit sur la III<sup>e</sup> République que le sujet a de quoi décourager les historiens les plus chevronnés. C'est donc sans doute à l'intrépidité de leur jeunesse que MM. Azema et Winock, nés tous deux en 1937, doivent de s'être attaqués à un thème si fréquenté. S'ils ne l'ont pas positivement renouvelé, ils lui ont néanmoins apporté un éclairage nouveau dû à l'utilisation systématique d'informations économiques et sociologiques plus précises que celles dont disposaient la plupart de leurs prédécesseurs et ils l'ont complété sur certains points particuliers, telles les causes de la débâcle de 1940, par une utilisation judicieuse des recherches récentes sur la deuxième guerre mondiale.

Nous n'insisterons pas ici sur l'analyse que font les auteurs du paradoxe fondamental de la III<sup>e</sup> République, régime d'inspiration révolutionnaire ne trouvant son équilibre que dans une politique conservatrice, non plus que sur leur explication de sa longévité, exceptionnelle pour la France. Plus intéressantes et plus originales nous paraissent leurs explications du déclin et de la chute de cette République. L'une d'elle, passée inaperçue à l'époque, relève de la psychologie sociale : « La crise monétaire et le dernier ministre Poincaré ont contribué, écrivent-ils, à créer ou à ressusciter le mythe du *Thaumaturge*, et à habituer l'opinion à la crédulité dans les moyens miraculeux » Blum, Daladier puis Pétain, devaient avant d'autres, tour à tour bénéficier et pâtir de ce mythe qui paraît être devenu l'une des caractéristiques de la vie politique française.

L'un des chapitres les mieux venus de l'ouvrage est celui qui s'intitule « La France à la dérive » où nos auteurs expliquent comment, en 1940, l'armée perdit la France après que la France eut perdu son armée. Tirant parti avec bonheur de diverses sources récentes ils démontrent, chiffres à l'appui, que « Si l'armée allemande paraît avoir possédé une supériorité matérielle, celle-ci l'était dans un rapport moindre qu'on ne l'a voulu affirmer », de sorte que la cause directe de la défaite doit être recherchée dans l'incapacité du haut commandement français.

Livre d'histoire se lisant comme un roman, *La III<sup>e</sup> République* de MM. Azema et Winock est aussi un ouvrage à thèse qui, d'un bout à l'autre, tend à illustrer la phrase sur laquelle s'achève sa *Conclusion* : « La troisième république est morte de ce qu'elle n'a pas su construire progressivement la république sociale, dont elle avait, dès ses origines, écrasé la fugace espérance sous le talon de M. Thiers. »

*Ivo Rens.*



**L'Armée dans l'État. Quelques considérations théoriques.** Collection  
J. Vander Vorst.

Replaçant le phénomène militaire dans le cadre fonctionnaliste élaboré par G. Bergeron, l'auteur, après avoir repris certaines définitions de cet appareil conceptuel, utilise ce dernier pour ébaucher une comparaison Armée-Administration. Suivant en cela l'avis de G. Bergeron, il estime que pareille théorie rend mieux compte de la place qu'occupe l'Armée au sein de l'État moderne que ne le font les théories qui se sont développées autour de différents thèmes et notamment celui des « relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire ».

★

**THE  
AMERICAN  
POLITICAL SCIENCE  
REVIEW**

The **Review** is the official journal of the American Political Science Association (founded in 1903) and the foremost scholarly journal covering government, politics, and international affairs. It includes comprehensive symposia and individual articles on political parties, political theory, American government, public administration, public law, and comparative government. In addition there is an extensive book review section.

Yearly subscription (four issues) — \$ 15.00 domestic

\$ 16.00 foreign

(Includes membership in The American Political Science Association)

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.

L'ingénieur et l'information.

Le plurilinguisme.

La sociologie du droit et de la justice

L'automobile dans la société.

**Rédaction** : Institut de Sociologie : av. Jeanne 44 - B-1050 Bruxelles  
(Belgique) - Tél. (02) 48.81.58.

Administration et abonnements : Editions de l'Institut de Sociologie,  
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.

**RECHERCHES SOCIOLOGIQUES**

Comité de Gestion

Pierre de Bie, Chaire Leplae, Cléo Presvelou

Redaction

Centre de Recherches Sociologiques,

Université Catholique de Louvain

Van Evenstraat 2b - B-3000 LOUVAIN (Belgique)

Tel. 016 - 276.00

**Numéro 2. — Décembre 1970**

Pierre SERVAIS. — Le sentiment national en Flandre et en Wallonie.

Claire LEPLAE. — Approche sociologique de la musique culturelle récente.

Gérard DEPPEZ. — La guerre scolaire et sa pacification.

Francine BOUDRU. — Vers une sociologie des comportements patrimoniaux de la famille.

Jean BONIS. — Attitudes de jeunes Belges à l'égard des loisirs et de la culture.

**Numéro 3. — Juin 1971**

Reuben HILL. — La famille dans les sociétés occidentales.

Michel CROZIER. — L'engagement social du sociologue.

Paul VERCAUTEREN. — Notes pour une théorie de la légitimation.

Gérard DEPPEZ. — La guerre scolaire et sa pacification.

Bernard GAILLY. De l'ambition aux stratégies.

Christian PIRET. — Signification politique de la grève du Limbourg.

**Abonnements** : Ets Dessart, avenue Dauw et Defossez 44B, 1600 Zuen-  
lenz-Bruxelles - C.C.P. 5610.38.

Tarif d'abonnement (2 numéros par an) : Belgique : 225 FB (étu-  
diants : 200 FB) ; Etranger : 250 FB ; Prix de vente au numéro : 125 FB.

# IL POLITICO

Rivista di Scienze Politiche

UNIVERSITA DI PAVIA

## Sommario - Marzo 1971 - Anno XXXVI - N. 1

- LESTER W. MILBRATH. — A paradigm for the Comparative Study of Local Politics.  
LEONARD B. ROSENBERG. — The President and Party Leadership in USA.  
GERD MEYER. — The Impact of the Political Structure on the Recruitment of the Political Elite in USSR.  
RENATO MELIS. — Politica e ragione. Appunti sul tema.  
K.K.L. KULIANE and J.K.L. KULIANG. — The Meanings and Approaches of International Communication, with some Reference to Diplomacy, Modernization Process, and the Use of Cybernetics.  
GARIELE CRESPI REGHIZZI. — Etnogiurisprudenza e diritto consuetudinario nell'Europa orientale.  
GEORGE WOODCOCK. — Italy's New Regions.  
JENNY GRIZIOTTI KRETSCHMANN. — Le nuove correnti intellettuali della gioventù contestataria contemporanea.  
ROBERT JOSEPH GOWEN. — Lord Haldane of Cloan (1856-1928), Neglected Apostle of the League of Nations.  
KARL RANDT. — Moral Prerequisites of a Liberal Economic Order.

## Attività degli Istituti - Recensioni e segnalazioni

Abbonamenti (4 numeri) : Italia lire 6.000 Estero lire 8.000 ridotto per studenti lire 4.000.

Direzione e redazione : Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia, Pavia (Italy).

# RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA

Direttore : Giovanni Sartori - Redattore Capo : Gianfranco Pasquino

## Anno I, n. 1, gennaio-aprile 1971

- Giovanni Sartori *La politica comparata: premesse e problemi*  
Arend Lijphart *Il metodo della comparazione*  
George Graham *Consenso e opposizione: una tipologia*  
Samuel Barnes *Modelli spaziali e identificazione partitica dell'elettore italiano*  
Domenico Fisichella *Conseguenze politiche della legge elettorale regionale in Italia.*  
Gianfranco Pasquino *Le crisi di sviluppo nell'esperienza giapponese*  
Gianni Giannotti *La scienza politica americana all'inizio degli anni settanta*  
*Recensioni e segnalazioni*  
*Summaries in English*

Published three times a year by Società editrice il Mulino, Via Santo Stefano 6, Bologna (Italy). Annual subscription : Lit. 5.000 (Italy), Lit. 6.000 (abroad), or the equivalent in other currencies.

# 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

	1971
	F.B. — B.F.
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (4 numbers).	
Belgique - België . . . . .	450
Autres pays - Andere landen - Others countries . . . . .	580
Etudiants - Studenten (Belgique - België) . . . . .	225
2. Collection par année de 1959 à 1970 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1970 - Set per Year of 1959 through 1970.	
Belgique - België . . . . .	450
Autres pays - Andere landen - Others countries . . . . .	580
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1970) . . . . .	150
4. Collection complète de 1959 à 1970 inclus : Belgique : 4.500 F.B. - Autres pays : 4.700 F.B. Volledige verzameling van 1959 tot 1970 inbegrepen : België : 4.500 B.F. - Andere landen B.F. 4.700. Full set of 1959 through 1970 : Belgium : 4.500 F.B. - Others countries : 4.700 F.B.	

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique  
ou au compte 68.70200 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3, B-1000  
Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. nr 533.74 van het Belgisch Instituut voor  
Wetenschap der Politiek of op rekening nr 68.70200 van de Generale Bankmaatschappij  
Warandeburg 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 in-  
formés 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 PU-  
BLICA zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht  
over de bezigheden van het instituut (publi-  
caties, 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<sup>re</sup> SERIE — 1<sup>ste</sup> REEKS — 1<sup>st</sup> SET**

- N<sup>o</sup> 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé  
1 vol., 1956, 144 pages.
- N<sup>o</sup> 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.  
1 vol., 1957, 131 pages.
- N<sup>o</sup> 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1<sup>er</sup> 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.
- N<sup>o</sup> 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. Vernaev, 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.
- N<sup>o</sup> 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, 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.
- N<sup>o</sup> 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.  
1 vol., 1958, 264 pages.
- N<sup>o</sup> 7. **Les Elections législatives belges du 1<sup>er</sup> juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.  
1 vol., 1959, 320 pages.
- N<sup>o</sup> 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<sup>me</sup> SERIE — 2<sup>de</sup> REEKS — 2<sup>d</sup> SET**

- N<sup>o</sup> 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.
- N<sup>o</sup> 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.  
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.  
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> série) sont édités par la Librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. n<sup>o</sup> 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. n<sup>o</sup> 7087.07.**

De prijzen der werken werden veranderd door de uitgever.

## NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- N<sup>o</sup> 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.  
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.  
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N<sup>o</sup> 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.  
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N<sup>o</sup> 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.
- N<sup>o</sup> 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.  
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N<sup>o</sup> 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. Jottrand 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.
- N<sup>o</sup> 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.  
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.
- N<sup>o</sup> 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique,** par Carl J. Friedrich (traduction).
- N<sup>o</sup> 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914,** par W. Moine.  
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 160 francs belges.
- N<sup>o</sup> 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1947 en 1914,** door W. Moine.  
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs : 160 belgische franken.



## SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- N<sup>o</sup> 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialiste au XIX<sup>e</sup> 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.
- N<sup>o</sup> 2. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des partis politiques aux élections législatives du 31 mars 1968,** établi par Dr. Wilfried Dewachter.  
1 vol., 1970, format 21 × 30 cm, 32 p., 128 planches. Prix : 220 francs belges.
- N<sup>o</sup> 2. **Propaganda bundel van de parlementsverkiezingen van 31 maart 1968,** samenstelling : Dr. Wilfried Dewachter.  
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.



## SERIE « POLITIQUE BELGE ».

- N<sup>o</sup> 1. **Politique Belge « 68 »** par 9 spécialistes.  
1 vol., 1970, 408 pages. Prix : 290 francs belges.
- N<sup>o</sup> 1. **Belgische Politiek in « 68 »** door 9 deskundigen.  
1 bundel, 1970, 420 blz. Prijs : 290 belgische franken.

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). C.C.P. n<sup>o</sup> 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B1050 Brussel (België). P.C.R. n<sup>o</sup> 533.74.



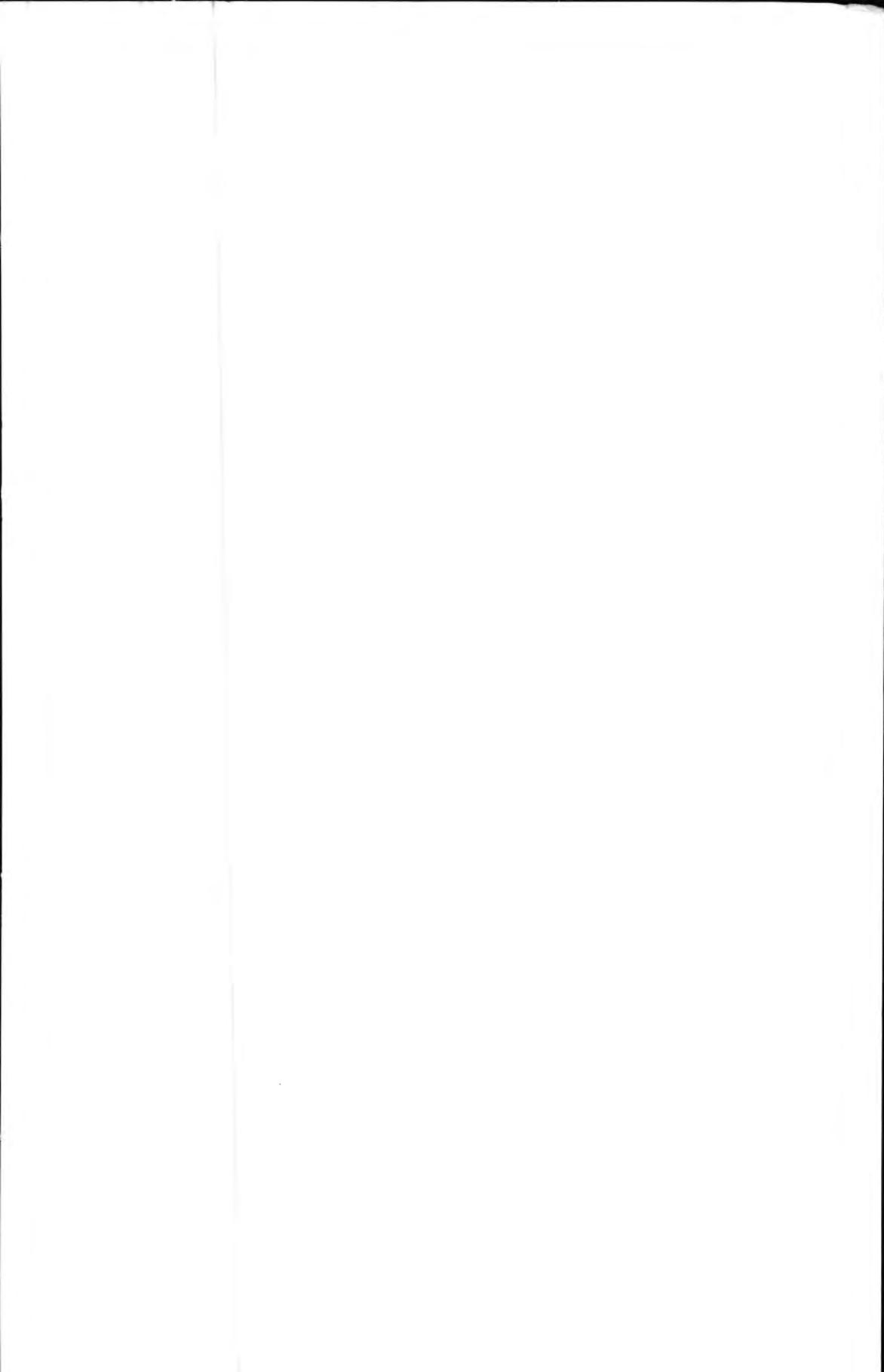
La revue RES PUBLICA est publiée  
avec le concours du Ministère de l'Education nationale



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



Imprimé en Belgique  
No d'éditeur : 1173



IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A



Dir. : Jos. HILGERS  
Avenue Emile de Beco 75  
B-1050 Bruxelles (Belgique)