

Revue **COUDENBERG**

Fédéralisme et Démocratie

dans ce numéro....

ACTES DU COLLOQUE DU GROUPE COUDENBERG
VUB - 30 NOVEMBRE 1988

FEDERALISME :
VERS UNE DEMOCRATIE PLUS DIRECTE ?

TRIMESTRIEL - BRUXELLES X - 1ère ANNEE N° 4 - ETE 1989 - ABONNEMENT : 500 F

SECRETARIAT DE REDACTION & EDITEUR RESPONSABLE :

DANIEL VANPARYS, RUE BREDEFODE 13, 1000 BRUXELLES

REVUE COUDENBERG - FEDERALISME ET DEMOCRATIE

Cette revue trimestrielle est publiée par l'asbl Groupe Coudenberg. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 F et doit être versé au compte 702-0227682-25 du Groupe Coudenberg, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé a été fixé à 150 F.

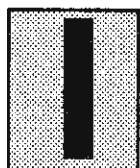
Le comité de rédaction est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer à M. Daniel Vanparys, éditeur responsable, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles.

AVANT-PROPOS



Il y a longtemps que l'on parle de fédéralisme en Belgique. On est en droit de se demander si tout n'est pas dit. Le Groupe Coudenberg croit que ce n'est pas le cas et qu'au moins deux aspects ou dimensions du débat sur le fédéralisme ont été négligés.

Il y a d'une part la perspective comparative internationale. Nous parlons trop souvent du fédéralisme dans le cadre limité de la Belgique. Le fédéralisme devient alors simplement synonyme de décentralisation ou de dévolution. Le fédéralisme - en tant que moyen ou objectif - n'est pas une découverte belge, même si nos structures constituent une variante séparée. De nombreux pays ont adopté un système politique que l'on peut qualifier de fédéral et comparer les réformes de l'Etat en Belgique ne peut être qu'enrichissant.

Quelle est, d'autre part, la raison d'être d'un état fédéral ? En Belgique, le fédéralisme est généralement considéré comme un moyen de répondre aux aspirations des mouvements sous-nationalistes. Rares sont ceux qui prônent le fédéralisme comme un moyen d'améliorer et d'affiner la démocratie.

Le colloque "Fédéralisme : vers une démocratie plus directe ?", que le Groupe Coudenberg a organisé le 30 novembre 1988, était une tentative pour mettre en évidence ces deux dimensions du débat trop souvent négligées. Plusieurs spécialistes belges et étrangers du fédéralisme étaient invités à donner leur point de vue sur les structures belges et les comparer à d'autres systèmes fédéraux autour d'un thème central : le fédéralisme peut-il être un moyen pour améliorer le fonctionnement démocratique d'un état ? Ou encore : un fédéralisme qui se veut plus démocratique, est-il compatible avec un fédéralisme basé sur les nationalismes ? Nous avons passé une journée particulièrement intéressante et de très haut niveau. Plusieurs hypothèses intéressantes ont été avancées. De nombreuses questions ont été posées. Il est clair que ce colloque ne clôture pas le débat. Ce n'était nullement notre intention. Pour alimenter le débat, nous avons décidé de publier dans ce numéro de "Fédéralisme et Démocratie" toutes les communications de cette journée d'étude et une transcription complète du débat, le tout dans la langue des différents participants.

Professeur Kris Deschouwer,

Rédacteur en chef

FEDERALISME : VERFIJNING VAN DE DEMOCRATIE ?

FEDERALISME : VERS UNE DEMOCRATIE PLUS DIRECTE ?

INHOUDSOPGAVE - TABLE DES MATIERES :

Opening van het Colloquium - Prof. Dr. Sylvain Loccufier	: p. 2
Het democratisch ideaal - Prof. Dr. Kris Deschouwer	: p. 3
Parties and Democracy - Prof. Dr. Alan Ware	: p. 9
Democratie in en met de partijen in België - Drs. Lieven Dewinter	: p. 17
Changements de valeurs et Démocratie - Dr. Anna Melich	: p. 27
Nationalisme et Démocratie - Prof. Dr. Georges Goriély	: p. 31
Démocratie et Nationalisme - Dr. Francesco Rossolillo	: p. 37
Fédéralisme et Démocratie - Prof. Dr. Jean-François Aubert	: p. 41
Democratie en Federalisme - Senator Ludo Dierickx	: p. 49
Debat - Débat : Prof. Dr. Michael Burgess - Prof. Dr. Cesar Diaz-Carrera - Prof. Dr. Max Frenkel - Prof. Dr. Rudolf Hrbek	: p. 55

OPENING VAN HET COLLOQUIUM

Prof. Dr. S. Loccufier,
Rector, Vrije Universiteit Brussel.

Het is mij een groot genoegen het colloquium "Federalisme : verfijning van de democratie" te kunnen openen. Bij het aanvaarden van deze opdracht dacht ik bij deze opening het accent te moeten leggen op de twee belangrijke elementen van het colloquium, zijnde het nieuwe of het voortschrijdende federalisme in ons land en de democratie. Het thema van het colloquium verbindt deze twee elementen door het federalisme te zien als een verfijning van de democratie.

Van onze zijde uit, biedt de 'verfijning' van de democratie de waarborg dat de democratie verstevigd wordt en dus nog beter overeenstemt met onze conceptie hierover.

Het federalisme - zoals het in ons land wordt voorbereid - en zoals het in vele landen reeds werkt, bewijst dat federalisme en democratie zeer nauw met elkaar verbonden kunnen zijn.

Dit verplicht ons echter tot het verwerven van diepere inzichten zowel in het federalisme en in de democratie. Voor beide hebben wij inderdaad de grenzen nog niet bereikt.

Uit het standpunt komend van de huidige situatie van het federalisme in ons land dienen wij echter een aantal bakens te zetten die in een volgende fase niet (meer) mogen vergeten worden. Om tot verdere harmonieuze uitbouw zowel van het federalisme en de democratie te komen is het nodig de bevolking hier dicht(er) bij te betrekken. Dit is een verantwoordelijkheid die velen kunnen nemen en die in de toekomst waarschijnlijk nog beter kan genomen worden. Heden wordt dikwijls de vraag gesteld : "Wat gaan wij nu aanvangen met het nieuwe middel van Staatsbeheer dat het federalisme is ?"

Indien hierop als antwoord gegeven wordt : "De democratie verfijnen" dan wordt het federalisme een waardig en efficiënt instrument van onze democratie.

Ik wens dan ook de groep Coudenberg te feliciteren dat ze voor dit colloquium het terrein van de Universiteit koos. Wij beschouwen de Universiteit immers als de gepriviligeerde plaats waar over de democratie kan van gedachten gewisseld worden in alle Vrijheid.

Ook hoop ik dat dit denkwerk nieuwe generaties aanzet tot meedenken.

HET DEMOCRATISCH IDEEAL

Prof. Dr. Kris Deschouwer
Vrije Universiteit Brussel

Onze moderne westerse samenleving is democratisch. Dat is een algemeen aanvaarde vaststelling. Meer zelfs, de democratie is het basiscredo van de hedendaagse civiele religie, het is een geloofsovertuiging. Niemand kan openlijk beweren dat hij geen democraat is, tenzij hij bewust het risico wil lopen zich buiten de samenleving te plaatsen. Zoals het echter vaak het geval is voor geloofsovertuigingen, is het zeer moeilijk erover te praten, laat staan te debatteren. De democratie is als dusdanig een modern heilig huisje geworden. Er in negatieve zin over praten kan in zekere zin ook niet, tenzij men het in zeer algemene bewoordingen doet, met respect voor de geijkte termen terzake. Van een echt debat of van een analyse ten gronde kan er dan helaas geen sprake meer zijn.

Toch wil ik hier een poging ondernemen om op een zeer open manier over zin en onzin, voor- en nadelen van democratie te praten. Dat zal hier en daar - en dat ligt niet aan mij maar aan de net beschreven quasi-religieuze status van het begrip - overkomen als grof, als provocerend of als heiligschennend. Ik zal vooral vragen stellen, een aantal algemeen aanvaarde geloofspunten zeer direct verwoorden, en confronteren met de argumenten die men ertegen kan inbrengen. De antwoorden, en dus de argumenten voor het behoud en de verdediging van de democratie, zal ik slechts terzijde behandelen. We hebben nog een hele dag voor ons om ze te zoeken, te (her)ontdekken, te verwoorden en - indien nodig - te verdedigen. Mijn doel hier is aan te tonen dat democratie niet evident is, en dat de verdediging van het democratisch ideaal dat evenmin is. Wie die verdediging op zich wil nemen, en ik behoor tot degenen die dat wensen te doen (ook al is een dergelijke bekentenis niet meer dan een cliché en een haast inhoudsloze gemeenplaats), moet eerst zijn vijanden goed leren kennen.

1. De democratie in de Atheense polis

De democratie als praktische oplossing voor de politieke organisatie van een gemeenschap, heeft zeer verre historische wortels. De oudste vorm die ons bekend is, is die van de Atheense polis. Dat is meteen ook een zeer interessante historische referentie, omdat de grote Atheense filosofen, wier ideeën wij graag als de grondslagen van de moderne beschaving citeren (ik denk dan vooral aan het trio Socrates, Plato en Aristoteles), op een overtuigende en soms virulente wijze tegenstanders waren van de democratie. En omdat het inderdaad om zeer grote en zelfs geniale denkers gaat, zijn hun argumenten tegen de democratische praktijk en tegen het democratisch ideaal zeer scherp, en niet zo makkelijk te ontkrachten.

Enigszins vereenvoudigend, en hen daarmee ook wel wat onrecht aandoend, komt hun visie er in essentie op neer dat de democratie een politieke praktijk is die de macht over de gemeenschap toevertrouwt aan de dwazen. Immers, de kennis, en dan meer in het bijzonder de kennis van wat goed en deugdelijk is voor de gemeenschap, is niet a priori gelijk verdeeld. De meeste mensen zullen eerder geneigd zijn hun persoonlijke belangen en die van hun familie te behartigen, en niets zal hen beletten dat ook te doen wanneer zij

uitverkoren worden om een of andere leidende politieke positie te bekleden. Slechts een beperkte groep mensen is in staat de nodige kennis voor het politieke vakmanschap te verwerven, en die mensen behoeven daarvoor bovendien nog een lange en doorgedreven (vooral filosofische) opleiding. De "aristocratie" zoals de Griekse filosofen die zagen, letterlijk vertaald "de regering door de besten", was overduidelijk te verkiezen boven de democratie.

Naast het feit dat de democratie onkundigen aan de macht helpt, zijn er nog wel andere problemen. Ze hebben alle betrekking op het soort leiders die via de democratie aan de macht komen. Het belangrijkste nevenprobleem (voor zover men dit een nevenprobleem wil noemen), is dat het geven van beslissingsrecht (bijvoorbeeld een vorm van deelname aan verkiezingen) aan grote groepen van de bevolking niet noodzakelijk de politieke macht aan die bevolking geeft, maar wel aan diegenen die het handigst zijn in de kunst van de verleiding of misleiding van die bevolking. Heel kort gezegd : democratische procedures openen zeer wijd de deuren voor demagogen. Het proces van Socrates (rechters in de Atheense polis werden verkozen), is wellicht het archetypisch voorbeeld van dit mechanisme. Hitler en Mussolini staan wat dichterbij ons, en zijn evenzeer illustraties van deze bedenking.

U merkt het, de democratie was bij de Griekse filosofen niet geliefd. En u stelt eveneens met mij vast dat hun argumenten om het stelsel te verwerpen allesbehalve dwaas zijn. Vooral het net beschreven onbedoeld gevolg van processen van democratisering, plaatst de verdedigers van de democratie in een moeilijke positie. Als besluit bij deze snelle voorstelling van de Grieks-filosofische kritiek, moet ik er toch ook nog even op wijzen dat de Atheense democratie een kleine, een kleinschalige democratie was, die bovendien de slaven, de vrouwen en de vreemdelingen het burgerrecht ontzegde. Ook moet eraan herinnerd worden dat de procedures voor de aanduiding van de machthebbers in Athene heel sterk op het toeval berustten, dit wil zeggen niet op verkiezing maar op lottrekking. Dat is - zoals we dadelijk zullen zien - een belangrijke nuance. Ik geef u in dat verband alvast graag een uitspraak van Montesquieu ter overweging : "Le suffrage par le sort est de la nature de la democratie; le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie".

2. De tyrannie van de meerderheid

Het duurt vele en lange eeuwen vooraleer men in een meer positieve zin over de democratie gaat nadenken. Na de Atheense ervaring verdwijnt overigens de democratie grotendeels als praktijk, en voelen sowieso slechts weinigen zich derhalve nog geroepen om erover na te denken. De eerst heropleving komt uit de religieuze hoek. Het is de Roomse Kerk die, als belangrijk machtsinstrument, het eerst geconfronteerd wordt met vragen naar meer en betere participatie van de leden. Deze beweging mondt uiteindelijk uit in de Reformatie, en levert dus meteen ook het grootste kerkelijk schisma uit de geschiedenis op.

Ook in de civiele samenleving groeit langzaam een aanvaarding van het democratisch principe. Het ontwikkelt zich in de lange en moeizame strijd tegen de absolutistische koningen, vooral in Engeland en in Frankrijk. Nadat eeuwenlang het recht om te regeren werd afgeleid uit goddelijke principes, uit de heilige taak die de koning werd opgelegd, gaat men zoeken naar nieuwe principes, die beter tegemoet komen aan de verzuchtingen van

sommige fracties van de adel en van de opkomende burgers en handelaars. De wil van God als legitimerende basis voor het uitoefenen van seculiere macht wordt langzaam maar zeker uitgedaagd door wat men "de wil van het volk" gaat noemen (al is de notie van "volk" in die tijd wel veel beperkter dan de huidige).

De meest voor de hand liggende civiele kritiek op de notie dat de machthebber (de koning) door zijn regering de goddelijke wil uitvoert, is uiteraard het feit dat men hier staat voor een oncontroleerbaar gegeven. Er wordt gevraagd te geloven in het bestaan van die wil, maar die wil kan echter niet op een rationele, objectieve, wetenschappelijke wijze waargenomen worden. Dit is vanzelfsprekend een idee dat de Verlichtingsfilosofen mateloos ergert. Wie democratisch denkt, aanvaardt echter de notie van het algemeen belang, van de wil van het volk, en veronderstelt of wenst dat het die wil van het volk is die aan de basis van de politieke handelingen zou liggen. Het probleem is echter, dat ook hier niemand precies kan zeggen wat die wil van het volk dan wel is, en hoe die kan waargenomen worden. De notie is even vaag en abstract als die van de wil van God.

Nochtans doen wij, in de landen die zich democratisch noemen, alsof wij die wil kennen. Voor een verdediging van de democratie, ligt hier een tweede zeer pijnlijk probleem. Wie de democratie in het hart draagt, wie in navolging van de Verlichtingsfilosofen het principe verdedigt dat de politieke beslissingen een uitvoering moeten zijn van de wil van het volk, moet kunnen zeggen wat die wil precies is en hoe men die kan zien. Het loont de moeite eens even te kijken of wij dat inderdaad kunnen.

Laten we eerst de notie zelf nog wat scherper stellen. Jean-Jacques Rousseau is de voor de hand liggende persoon om ons daarin bij te staan. Hij stelt zeer expliciet dat het hier niet gaat om de wil van allen, om de optelling van de wensen en verlangens van alle individuen. De wil van het volk (of de "volonté générale") gaat uit van het geheel van de collectiviteit, en die collectiviteit is meer dan enkel de som van haar samenstellende delen. De notie van "wil van het volk" veronderstelt inderdaad dat er zoiets bestaat als het volk, en dat dit een reële betekenis heeft. Het volk wordt zelf een actor, een levend lichaam, met wensen en verlangens. Deze invulling die Rousseau geeft van het begrip is inderdaad de wijze waarop ook wij het hanteren. De bevolking wordt in het politieke denken - met mijn verontschuldigen voor het vakjargon - gereïficeerd. Wij doen alsof het iets reëls is. Dat is op zich niet erg. Wij doen dat met vele dingen en in zeer verschillende contexten, en het laat ons toe een aantal zaken te duiden en te begrijpen.

De moeilijkheid ligt echter in de wijze van meten, in de manier waarop de wil van het volk waargenomen en geïnterpreteerd wordt of kan worden. Aangezien wij precies vaak debatteren over de vraag of de wil van het volk gerespecteerd wordt of niet, hebben we ongetwijfeld een methode ter beschikking om die wil te kennen. Die methode, dat ligt voor de hand, is het houden van verkiezingen. Laat ons even niet denken aan de eventueel storende rol die kan gespeeld worden door de intermediaire structuren die wij daarbij gebruiken (partijen en politici), maar gewoon het principe van de verkiezing onder de loep nemen. Een verkiezing is dan een soort opiniepeiling, waarbij niet een steekproef, maar de gehele bevolking gevraagd wordt een mening tot uitdrukking te brengen. Het bestaan van echte vrije verkiezingen wordt trouwens gemeenzaam gebruikt als het onderscheidend kenmerk van een democratie.

Een eerst bedenking is dat bij een verkiezing het volk, zoals wij dat zoëven gedefinieerd hebben, niet spreekt. Het zijn de individuele burgers die spreken. Dat lijkt misschien een puur filosofische Spielerei, maar ik zal er dadelijk op wijzen dat het dat niet is. Het feit dat de politieke participatie op individuele basis gebeurt, en dat we de stemmen van individuen optellen, veronderstelt dat we de politieke kunde, de politieke kennis en de politieke mening van alle burgers gelijkschakelen. We komen daar dadelijk nog op terug.

We hebben nu dus een verkiezing, en voor de eenvoud (maar daarbij verwijder ik mij wel enigszins van de realiteit) veronderstel ik dat er een uitspraak over één duidelijke en ondubbelzinnige vraag moest geformuleerd worden. Om te weten hoe de wil van het volk luidt, maken wij dan een bijzonder eigenaardige gedachtenkronkel, waar we ons nauwelijks nog bewust van zijn : we tellen de stemmen, en we kijken welk antwoord meer dan de helft van de stemmen achter zich kon krijgen. Deze telling, deze meting van de wil van het volk, is voor ons perfect legitiem. De democratie heeft gefunctioneerd. Het is ook deze meting die Rousseau als de beste suggereert.

Men kan zich echter zeer ernstige vragen stellen bij dit alles. Het zou toch veel logischer zijn de term "wil van het volk" enkel te gebruiken wanneer er een volledige consensus heerst ? Ik hoor u nu al tegenwerpen dat dit onmogelijk is, dat het systeem dan nooit zou kunnen functioneren, dat er nooit een beslissing zou kunnen genomen worden. Dat is inderdaad zo, maar dat betekent dan wel dat het nemen van democratische beslissingen (behalve in de uitzonderlijke toestand van perfecte consensus) in principe onmogelijk is. Wij hebben voor onszelf een mythe van de democratie gecreëerd. Wij geloven, en wij geloven rotsvast, dat door het uitvoeren van de wil van de meerderheid, de democratische principes geëerbiedigd worden. De tyrannie van de absolutistische heerser heeft plaats gemaakt voor de democratische tyrannie van de meerderheid. De term is niet van mij, hij is van Alexis de Tocqueville. Tussen haakjes wil ik er hier wel even op wijzen dat de directe leerlingen van Jean-Jacques Rousseau, die in de Franse Revolutie de perfecte democratie naar het model van hun leermeester wilden realiseren, op zeer korte tijd uitgemonnd zijn bij de meest vreselijke Terreur.

Aan deze werkwijze, het tellen van de koppen en het kijken welke mening door de meeste mensen verdedigd wordt, ligt nog een ander principe ten grondslag. Het is - zoals daarnet reeds aangewezen - dat van de gelijkheid. Dat principe gaat dus lijnrecht in tegen de Grieks-filosofische idee dat sommigen meer en betere politieke inzichten bezitten dan anderen. Dit gelijkheidsprincipe lijkt ons vandaag evident, het behoort eveneens tot de kernpunten van het democratisch geloof. Wie dat in vraag durft te stellen, raakt werkelijk aan de essentie van de zaak, en stelt zich bloot aan de banvloeken van de democraten. Nochtans moet men ook dat vandaag durven bespreken. Ik probeer even te verduidelijken waarom.

De meting van de volkswil door te kijken welk standpunt de meeste stemmen achter zich krijgt, is een meting die de logica van de vrije markt volgt. Het is de wet van vraag en aanbod die hier geldt. Als op de politieke markt de vraag groot genoeg is, wordt het politiek produkt geleverd, is de vraag te klein - steeds in louter kwantitatieve termen - dan komt het produkt er niet. Deze logica wordt natuurlijk niet enkel in de politieke sfeer toegepast. Zij is het meest opvallend aanwezig in de economische sfeer, en wordt - de jongste tijd steeds vaker - toegepast in de culturele sfeer.

Wie het marktprincipe in de economische sfeer in vraag stelt, en de mening oppert dat de orde die via de markt tot stand komt, een verkeerde orde is, en dat er een regulerend principe (bijvoorbeeld de staat en wetgeving) de pure wet van vraag en aanbod moet mildereren, plaatst zich met deze mening niet meteen buiten onze samenleving. Deze mening is respectabel en mag vrij geuit worden. Wie de toepassing van het marktprincipe in de culturele sfeer in vraag stelt, en de mening is toegedaan dat de kwaliteit van cultuurprodukten niet kan afgelezen worden uit de kwantitatieve consumptie van die produkten (goede televisieprogramma's zijn die programma's met de meeste kijkers), maar dat er kwalitatieve regels zijn die los van vraag en aanbod aangeven welke cultuurprodukten waardevol zijn, plaatst zich met deze bedenking evenmin in de marge van de samenleving. Waarom zou dan het in vraag stellen van het politieke marktprincipe heiligschennend moeten zijn ?

Nochtans, een dergelijke vraag alleen nog maar stellen, is reeds heiligschennend. Niets is zo heilig als het principe van de politieke gelijkheid van alle burgers. Wie dat in vraag stelt, begaat zonder meer een hoofdzonde. De verdedigers van de democratie zullen de vraagsteller met verontwaardiging de deur wijzen.

En toch, zoals alle verontwaardiging, en zoals elk vasthouden aan een heilig principe, zit hierin een flinke dosis hypocrisie. De politieke gelijkheid van burgers in vraag stellen, mag niet en kan niet, maar in de politieke praktijk van die stelsels die zich democratisch noemen, die gelijkheid constant en systematisch negeren, lijkt probleemloos te kunnen. Ook hier hebben we duidelijk te maken met een zeer hardnekkige mythe. Het geloofsprincipe staat ver van de reële werking van de democratie. Onze democratische praktijk is veel aristocratischer dan we denken en dan we openlijk durven toegeven. In de politieke besluitvormingsprocessen krioelt het van de experts, wier invloed zeker niet dezelfde is als deze van de gewone burger. Van alle beslissingen die genomen worden, worden er slechts een zeer klein aantal echt getoetst aan de aanwezigheid van de vraag ervoor op de politieke markt.

Met andere woorden, wij hebben het ons bijzonder moeilijk gemaakt om op een serene en rustige manier over democratie na te denken en te spreken. De ervaringen in een nog erg recent verleden met dictatoriale praktijken is wellicht voor een stuk de verklaring voor deze krampachtigheid in de verdediging van principes en ideeën. Men moet echter toch inzien dat het weinig zin heeft te debatteren over principes van democratie, als de democratische stelsels hun voortbestaan in grote mate te danken hebben aan het feit dat er in de praktijk zeer sterk op de principes ingeleverd wordt.

Deze hele problematiek is zeer complex, en eigenlijk niet in een paar woorden te behandelen. Ik breng ze hier te berde, omdat ik meen dat het een zeer fundamentele problematiek is, waarover al te weinig wordt nagedacht. De mythe van de democratie, die we voor onszelf gecreëerd hebben, is zo sterk, dat haast niemand nog ziet en beseft dat het om een mythe gaat. De staten die wij democratisch noemen, worden niet gestuurd door de wil van het volk. Wie derhalve deze politieke stelsels verdedigt, verdedigt niet het democratisch ideaal, maar een praktische en werkbare regeling die behoorlijk ver van dat ideaal verwijderd is.

BESLUIT

Een eenvoudig en afdoend antwoord om dit alles in het reine te trekken, heb ik niet. Ik had mezelf de taak opgelegd om storende vragen te stellen, in het volle bewustzijn dat dit relatief makkelijk is. Ik heb ook niet alle mogelijke vragen gesteld, maar mij eigenlijk tot één - zij het centraal - thema beperkt. Da andere sprekers die vandaag het woord zullen nemen, zullen nog vele andere thema's aanreiken. We zullen het hebben over de rol van politieke partijen in het participatieproces, over aspiraties met betrekking tot de algemene kwaliteit van de democratie, over de verhouding tussen nationalisme en democratie, en tenslotte over de verhouding tussen federalisme en democratie. Telkens zal echter op zoek moeten gegaan worden, naar de praktische betekenis en naar de werkbaarheid van het democratisch ideaal. Indien we vanavond een aantal punten wat klaarder omlijnd hebben, zal dit een geslaagde studiedag geweest zijn. Duidelijke en ondubbelzinnige oplossingen worden echter helaas alleen geboden door te blijven vasthouden aan het quasi-religieus geloof in de democratie. En dat kan zeker niet de bedoeling zijn. Ik hoop op een diep en dus geanimeerd debat.

PARTIES AND DEMOCRACY

Prof. Dr. Alan Ware
University of Warwick

Political parties are relevant to democracy in two ways. First, competition between political parties under a system of free elections advances democracy in several crucial respects. It places constraints on what a party in government may do; it allows for alternative visions of the society's future to be placed before the voters; and it allows for some expression of popular sentiment in the setting of the state's policy objectives. But, secondly, parties themselves also provide arenas within which people can participate in the political process. Intra-party politics helps to shape the goals and policies parties pursue and party members can play some role, at least, in this activity.

However, the relationship between these two means by which parties help to advance democracy has long been controversial. One widely-held belief is that the greater the level of democracy within parties the greater the threat to party competition. This argument holds that political activists are more likely to be extremists, so that the greater their influence within a party the more likely they are to pull the party's policy objectives towards the extremes of the political spectrum. In doing this, the parties make the alternatives facing the voters far less attractive. An example which is usually cited to illustrate this argument is that of the British Labour party in the late 1970s and early 1980s. The influence of the individual party members in the Labour party pushed the party much further left in this period, and thereby made it far less attractive to voters. Since, at the same time, the Conservative party had moved considerably to the right, the majority of voters, who happen to be in the centre of the political spectrum, were left with an unpalatable choice.

For a number of reasons I think this example is misleading and that the supposed malign influence of party members on party competition is misunderstood. For one thing, I believe that the change in the British party system in the late 1970s was far more complex than this suggests. Moreover, the evidence from other countries suggests that the generalization that party members tend to be political extremists is far from being proved. More important, though, is the point that the argument about the influence of political extremists on party competition is far more convincing in the context of a two-party system than a multi-party system. It has, of course, been a peculiar conceit of the British to believe that the two-party system is in some sense the normal state of affairs. As we know, in reality the situation is rather different. Leaving aside small ex-British colonies, such as Malta, only two of the party systems in the world may be considered to be genuinely of the two-party kind - the United States and New Zealand. While there are a few more, like the British, which are closer to being two-party systems than anything else, other party systems vary from the two-and-a-half party system of the Canadian kind to highly fragmented multi-party systems, such as those in Finland and Israel.

Another well-known argument about democracy within political parties has been made ever since Roberto Michels first published his classic work, *Political Parties*, in 1911. This is the argument that there is an inevitable tendency towards the establishment of oligarchy in political parties. Consequently, democracy within political parties must be a sham,

concealing elite control of a party's organization and policy goals. On this view, the only contribution which parties can make to democracy is through their competition with each other in elections. For reasons which are much too complicated to discuss here, I happen to believe that this argument too cannot be sustained as a general proposition about all parties. However, I would argue that there are considerable problems facing parties which attempt to establish greater democracy within their own organization. Indeed, this forms one of the main themes of my paper today. In this paper, then, I want to consider three aspects of the role of parties in promoting democracy.

First, I will examine whether changes in electoral technology weaken the potential for internal democracy in political parties.

Secondly, I will look at the experience of new parties which have been established with an explicitly democratic structure for their own internal affairs.

Finally, I want to look at the question of whether the role of parties in the democratic process is inevitably being eroded by other kinds of organizations.

In this discussion I will consider parties in a number of western democracies, including the United States and West Germany.

1. Democratizing parties

The extension of the franchise to most Western European men from the late 19th century onwards (and subsequently to women as well) led inevitably to the growth of large parties. Only organizations of their size could provide the resources necessary to conduct campaigning among mass electorates, and one of their most vital resources was people - to canvass would-be voters and to get them to vote. Of course, in many rural areas deference to social elites and the fear of losing a livelihood meant that electoral politics could continue to be conducted with minimal organization. But, in time, even here threats to local political monopolies brought greater organization and the absorption of local elites into national party structures. To be an effective political actor, the 20th century politician had to be a party politician. Only rarely, as in France, did the European parties not penetrate their societies deeply during the first few decades of this century and establish loyal electorates for themselves. However, from mid-century onwards, a number of new techniques became available which, in some circumstances, could make the labour-intensive resources at the disposal of parties less essential for candidates seeking elective public offices.

These techniques included television, public opinion polling, and computer-controlled direct-mail solicitations. These devices would seem to have some potential for the advancement of democracy, in that they facilitate contact between leaders and led, making it more possible for the former to know the opinions and interests of the latter, and for the latter to ascertain the policies of the former. Yet this direct, 'neo-plebiscitary' form of democracy was also likely to change the relationship between voters and elected representatives in a way which disadvantaged the former. Whatever their limitations, parties had usually been required by their activists and by the demands of the electoral market to

discuss public policy issues. A switch to candidate-centred campaigning would weaken these forces and give greater importance to the personality of political leaders and the 'style' with which issues were presented to the electorate.

However, if these technologies could provide opportunities for individual politicians to separate themselves from the ties of party, this could happen only if three conditions were met.

First, there must be no restrictions, or only very weak ones, on the expenditure candidates were permitted to make on behalf of themselves. These technologies are expensive and are of little use to candidates facing low spending ceilings in a campaign. In Britain, for example, restrictions on expenditure are very tight indeed, and for individual candidates the new technologies do not constitute an alternative to the use of campaign workers in mobilizing an electorate.

Secondly, the party must have relatively low fund-raising potential compared with that available to candidates. If the party had considerable financial resources, it is likely to start purchasing the new technologies for party campaigning, thereby making individual campaigning less attractive. While declining party memberships in a number of countries have reduced party incomes, in some cases state funding of parties has more than made up for this. For example, state funding was first introduced into Norway in 1970, and for all but one party it now constitutes by far their largest source of income.

Thirdly, there must be few limitations on the use of technologies. For example, if candidates cannot buy advertising time on television, or if there are laws regulating the sending of unsolicited mail, then technological advances do not work to the benefit of candidates.

Of the liberal democratic countries, in only one have these conditions been met fully. In the United States we find a significant shift during the last 30 years from party-centered campaigning to campaigning by individual candidates. But this development must be placed in context. In the looser, non-branch, party structures there, some individual campaigning for offices had long been practised: for offices like the US Senate, the campaigns in all states have contained a strongly individualistic element since they first became directly-elected offices in 1914. Nevertheless, there can be little doubt that the effect of new forms of campaigning in the US has been to weaken parties as arenas of democratic participation. Individual candidates now build up their own campaign organizations, they try to recruit activists who are loyal to them personally and are unlikely to work in other campaigns, and they try to divorce themselves from their parties. In many cases political advertisements on television do not even state which party the candidate is nominally representing. The parties themselves can offer little to attract would-be participants. For the most part, they now have only limited influence in the nomination of candidates - nominations are largely decided in primary elections fought by the organizations of rival candidates. Parties in the United States contribute relatively little to campaigning: candidates spend far more than parties. Moreover, parties there are relatively weak influences on the policy-making process. Whatever the policy preferences of American party activists, these activists have no leverage through the party structures on party representatives who will decide on these issues.

However, if the replacement of party campaigning by individual campaigning has not occurred outside the United States, this does not mean that the new technologies are not having a major impact on parties elsewhere. Awareness of the potential of television, for example, has led to European parties becoming more concerned with the way in which policies are presented to the public, and with the 'image' of a party and its leaders, and to some extent this has been at the expense of the discussion of issues. This was certainly a point made by critics of the British Labour party's campaign in the 1987 election. But, the new technologies also pose a possible threat to the practice of democracy within political parties.

Many of these technologies require expertise which is not possessed by the ordinary party member. Consequently, there are two areas of party activity which are likely to become even more centralized than they have been. The advice of experts will be sought on which policy issues to emphasize in a campaign, because they can provide detailed analyses of public opinion surveys. And less weight will thereby be given to the views of party members and organizational functionaries. In addition, modern political advertising requires decisions to be taken centrally, so that less discretion is likely to be given to local parties to run campaigns in the ways they think fit. This centralization of campaign decisions, and to some extent, when television campaigning replaces door-to-door campaigning, of campaign activity itself, increases the power of national party leaders vis-a-vis other elements of the party. In these circumstances democratic control of a party becomes more difficult.

2. Democracy in new parties

Just as most old parties have generally been successful in resisting protests about the nondemocratic character of intra-party relations, so too have most 'breakaway' parties resisted demands for mass control of the party structures. (In some cases, as with the British Social Democrats, the party constitution was designed to prevent much membership control over policies. This had been one of the central controversies which had prompted the party leadership's exit from the Labour Party.) Compromises with activists have usually worked to the advantage of elites, so that participatory structures have been far less effective in practice than their proponents initially would have believed. This point is clearly demonstrated in the case of the Parti Québécois which was founded in 1968. The party was a fusion of technocratic elites in Quebec, who had split away from the province's Liberal party, and a more radical group whose organizational blueprint for the party was derived partly from that of the Communist League of Yugoslavia. Fearful of being outvoted, the groups surrounding the then party leader, René Lévesque, agreed to the demands of the participationists. However, within a few years, the leadership had been able to circumvent the party structures that had been imposed on it. Once it came to power in Quebec in 1976, the Parti Québécois became even less of a membership-oriented party.

A yet more radical attempt to provide for democratic control of a party than that of the Parti Québécois has been made by the Greens in West Germany. The Greens first put forward an 'alternative list' of candidates in 1977; they became a Party in 1980, and since then have won Parliamentary representation at both the federal and Land levels. A number of its founding members had been frustrated in their efforts to change the policies of the Social Democratic Party, and from the outset the party was designed to be very different from the bureaucratized Social Democrats. However, as with the Parti Québécois the search for an effective form of internally-democratic party has so far proved somewhat elusive.

There were three related respects in which the Greens aimed at becoming a different kind of body from the conventional parties competing in postwar Germany. First, they wanted greater participation in their party, with the party being open to anyone who wished to exert influence in politics; all party meetings were to be open to all interested persons or groups. Moreover, lower-level meetings were not merely advisory bodies, rather their resolutions were supposed to bind the parliamentary leadership to act in accordance with the wishes of these meetings. Parliamentarians would thus become mandated agents - the kind of representation which Edmund Burke, for example, had denounced in England in the 18th century. In opposition to representative democracy, in which 'trustees' try to protect the interests (as they see them) of their constituents, the Greens advocated Basisdemokratie or democracy from below.

Secondly, the Green party's founders wanted to avoid the experience of the Social Democrats in creating a class of professional politicians within it - a development which had already been apparent to Michels more than 70 years earlier. A number of devices were introduced to prevent 'professionalization' of the Greens. Members of the Bundestag and of the Land legislatures would not remain as parliamentarians for the duration of a parliament, but instead they would be 'rotated' every two years. In part, this would be made possible by the party list system of voting, which would permit the replacement of legislators without the risk of losing seats in by-elections. Another device was to forbid Green legislators from retaining more of their salary than a skilled worker in Germany would earn. The remaining portion of the salary was to be paid to the party. Again, multiple-office holding, a common feature in West German politics, was forbidden, so that no individual party leader could consolidate his or her position through control of a number of institutions.

Finally, the party's founders did not want to create a party that would merely promote a particular vision of the nation's interests : it was to be part of a broader, transnational movement, promoting environmental and peace issues.

If the democratic objectives of the Greens were different from those of other parties in the Federal Republic, neither their objectives nor most of their proposed practices were highly innovatory. In the 19th century many socialist parties had begun by espousing a 'mandate view' of democracy, only for this modified once they gained seats in national legislatures. Socialists had also been internationalist in their perspective before the First World War had demonstrated the problems of retaining mass support for internationalist goals. The idea that parties should be open to interested persons and groups, and not just to those who were prepared to commit their loyalty to a party, has been a well-established strand of anti-party sentiment in America. In the Progressive era it resulted in the nomination process of parties in some American states being open to all voters through the introduction of open primary elections.

Moreover, these democratic practices of the Greens have several unforeseen and surprising consequences.

Because membership of the party was not a requirement for participating in it, there was little incentive for anyone to actually join the Greens. Rather paradoxically for a party committed to democracy from below, the Greens (with 25-30,000 members) have fewer members per voter than any party in Germany. Moreover, attendances at local meetings seem to have involved many 'irregulars' rather than being dominated by large groups of

regular attenders. This has caused two problems for the party. On the one hand, it has made the principle of the mandate from below difficult to implement, because subsequent meetings have sometimes overturned the decisions of earlier ones. Even a legislator who was the most committed democrat would find it difficult to operate effectively if he or she was unsure whether current directives might be overridden later. This problem led to the abandonment of directives from the 'basis', and instead representatives in the Bundestag now follow the decisions of more central bodies, the Party Conference and the Federal Grand Committee. In fact, the latter seem to have been rather ineffective organizations in the making of policy, and power has accrued to the legislators. A second problem is that control of the party seems to have fallen into the hands of a relatively small group of functionaries. The German experience displays the difficulties of widening power in an organization when relatively few people are prepared, or are able, to commit time for regular participation in it.

This weakness in the 'basis' has made still more complex the Greens' efforts at preventing the emergence of an elite of professional politicians, but it is certainly not the only reason for limited success in this area. Another factor has been the electoral system. While party list voting has both given the Greens legislative representation and permitted 'rotation' to be practised, it has meant too that there is no real 'basis' for any Green members to be accountable to, because none of them represent territorially-defined constituencies. Rotation itself has been controversial. Although rotation proceeded in some Land parliaments, a more flexible approach had to be adopted at the federal level, where the threat of resignation from the party could have cost the party its representation in the legislature. Now a Green member of the Bundestag may avoid rotation if 70 per cent of the relevant basis supports the proposal.

Furthermore, there is a potential problem in the policy of requiring a legislator to pay part of his or her salary to the party. West German politics has been plagued by the policy of interest groups making payments to politicians. Even the public financing of parties did not prevent the Flick scandal, in which politicians of all parties, except the Greens, were implicated. If the Greens do increase their support, and enter more coalition governments - at either Land or federal levels - they may have problems in controlling corruption because of the relatively low salaries their members receive. The temptation to accept gifts from business interests will be even greater than in the established parties. The Greens cannot expect that their practice of 'screening' their legislators before they enter office will be an adequate safeguard against this.

Finally, the prospects for making the Greens part of a wider international movement do not seem strong. Associations of the more traditional parties might provide some publicity for the individual parties, but bodies like the Socialist International do not have much influence in international affairs, and they do little to change the policy directions of national parties. Of course, the publicity value of such gatherings should not be underestimated; this was one of the main reasons for the more recent establishment of the International Democratic Union, which serves as a conservative counterpart to the Socialist International. It is far from clear too that transnational cooperation by groupings of parties in the European parliament can overcome the national interests of individual parties when the latter are at stake. Moreover, both the particular combination of political issues supported by the Greens and the 'style' of politics they practise are firmly rooted in the particular experience of postwar Germany. While comparisons with the Campaign for Nuclear Disarmament in

Britain and ecology movements elsewhere expose some important similarities with these other organizations, it is unlikely that precise counterparts to the West German Greens will develop elsewhere. Political parties are essentially intra-state, rather than international, political actors, because of the problems they face in organizing at the electoral and legislative levels in their own countries.

3. Parties and Interest Groups

I shall now turn to the final part of my paper. Until about 20 years ago a clear distinction was often drawn in democratic theory between parties and pressure groups. Pressure groups were seen as promoting narrowly-defined interests or causes, did not offer candidates in elections, and were separate from the state. Parties, on the other hand, were bodies which aggregated interests, put forward slates of candidates at elections, and in some respects, because they formed governments, were part of the state. This rather neat model of the political process was not wholly inaccurate, although its plausibility stemmed partly from the fact that Anglo-American democratic theory drew mostly on British and American examples of parties and pressure groups, rather than on those in other countries. Nevertheless, today it is apparent both that the distinction between parties and pressure groups is more complex than was believed, and also that the role parties play in liberal democracies has been threatened by two developments relating to organized groups.

The first development is the emergence in a number of western European countries of what is variously referred to as 'liberal' or 'neo' corporatism. Its key feature is cooperation between government agencies and interest groups in the formation and administration of state policy, with groups 'policing' their own members to ensure that agreements with government are honoured. In some European countries these arrangements are so well developed that one traditional 'function' of parties which they shared with interest groups, the articulation of interests, has been declining. Moreover, parties are also seen to have lost their importance in this respect. In Norway, for example, a survey in 1969 revealed that 46 per cent of people believed professional organizations were the best guardians of their interests. And while 27 per cent of the respondents believed politicians were the most effective defenders of their interests, only 11 per cent saw the parties in this light.

Such developments have tended to undermine traditional 'party government' models of liberal democracy, in which parties were at the centre of the policy and interest groups were 'outsiders' competing for influence over the central institutions. Corporatist tendencies can lead to the peripheralization of parties. It must be emphasized, though, that this is not inevitable. In West Germany, for example, we find strong organizational networks, but parties there have retained their role as important intermediaries in the policy process. Moreover, the political institutions of some liberal democracies have been less suited to neo-corporatism than others - the United States being the outstanding example.

A second development which has been seen as threatening parties is the rise of 'cause' groups centred on a single issue or a narrow cluster of issues. Such groups are not new, and indeed important instances of this kind of political organization can be found long before the rise of mass parties. In Britain the Anti-Corn-Law League of the 1840s is an outstanding example. Nevertheless, in the last 20 or 30 years a number of factors have contributed to the growing importance of 'cause' groups, as articulators of opinion, at the expense of parties.

Public frustration with parties is one factor which has benefitted them. But as important as this have been changes in the media. Staging 'an event', whether it be a demonstration, a hunger strike or whatever, can generate considerable publicity for a group through television coverage. They can gain far more attention than through the print media alone. While parties sometimes associate themselves with such events, the uncertain response of public opinion often makes them followers rather than leaders. Moreover, many of the issues that have attracted single-issue group activity are ones which cut across traditional lines of party division. Environmental issues and moral issues (such as abortion) provide examples of this. The failure of major parties to articulate clear positions on such issues leads to activity through specially formed groups.

Yet another factor which has contributed to the rise of these groups is a change in the social environment facing party organizations. From their inception, mass party organizations were not just groupings of like-minded men and women; they offered facilities for their members to socialize with each other, by providing clubs with relatively cheap drinks, sporting contests and so on. At the beginning of this century there were relatively limited alternatives to such social facilities, so that social activity and political activity could often merge. By mid-century greater affluence and a shorter working week, together with changing social values, helped to increase the alternatives people faced in deciding how to spend their time. Political parties became less attractive as arenas of social activity, and correspondingly groups promoting a single issue could more easily hope to mobilize those who did not especially want the 'social life' that a party could offer.

However, as political organizations 'cause' groups have serious limitations in relation to their effectiveness. While they can take on some of the functions of parties, they do not have other functions of party organizations which enable the latter to better survive the loss of salience or popularity of an issue. Very few single-issue groups can sustain intense public interest in their cause for more than a few years. During the 30 years of its existence the Campaign for Nuclear Disarmament (CND) in Britain has spent far more time in obscurity than at the centre of public attention. However unpopular its leaders or policies, a party organization still has other functions to perform - in terms of organizing for elections - which help to keep it together during the 'lean' years. An electorally unsuccessful party is still in public view, and can discuss political issues before a wide audience by virtue of being a party; but a small pressure group (like CND in the early 1970s) struggles to find an audience.

4. Concluding Remarks

In this paper I have tried to assess a number of factors affecting the ability of parties to help in the advancement of democracy. As will be apparent, the role of parties in contributing to democracy is complex, as indeed are the factors which may change what parties do in a liberal democratic political system. I do not, however, subscribe to the popular view that democracy within political parties is either impossible or undesirable, nor do I see an inevitable tendency for parties to be downgraded in importance. However, it is clear that creating greater democracy in political parties requires far greater planning than most reformers have usually considered. Moreover, if parties are to remain at the centre of democratic politics they have got to find ways of accommodating themselves to neocorporatism. And they must not permit too much of the initiative in political movements pass to 'single issue groups'. In the end the role of parties in promoting democracy will largely be determined by how particular parties respond to the situations facing them.

DEMOCRATIE IN EN MET DE POLITIEKE PARTIJEN IN BELGIE

Drs. Lieven De Winter
Université catholique de Louvain

INLEIDING

Op verschillende tijdstippen (de jaren dertig, begin jaren zestig, eind der jaren zeventig en dit jaar opnieuw, n.a.v. de vorming van de regering Martens VIII) werd het Belgisch politiek bestel verweten te zijn ontaard in een participatie, een regime waarin de politieke partijen, of zelfs een "junta van partijvoorzitters" het land besturen.

In dit referaat zou ik eerst de rol van de politieke partijen in de besluitvorming willen schetsen. In een tweede deel zal ik ingaan op de democratische legitimiteit van de Belgische participatie.

DE ROL VAN DE BELGISCHE POLITIEKE PARTIJEN

Wanneer men in België spreekt over de "overdreven" rol van de partijen in het politiek systeem dan refereert men in eerste plaats naar de rol die de partijen spelen aan de outputzijde van het politieke systeem : hun impact op de politieke instellingen die zich bezighouden met de functie van wetgeving (het parlement), de uitvoerende en regelstellende organen (zoals regering en administratie), en op de organen die de toepassing en controle van wetten en regels verzekeren (rechtelijke macht en parlement).

Aan de rol van de partijen aan de inputzijde van het politieke systeem wordt minder aandacht geschonken. Nochtans spelen de politieke partijen ook daar een belangrijke rol, o.a. wat betreft de uiting van de belangen der burgers, het bundelen en hiërarchiseren van belangen, en de politieke cultuuroverdracht (het doorgeven, verspreiden van politieke waarden en normen, waaronder ook de democratische waarden). De wijze waarop de Belgische partijen deze inputfuncties vervullen (zoals het bundelen en hiërarchiseren van belangen) is verre van perfect.

Maar omwille van tijdsgebrek zullen we deze inputfuncties niet behandelen. We zullen enkel de rol van de politieke partijen aan de outputzijde onder de loupe nemen, en beginnen bij de greep van de partijen op de regering.

I. De impact van de partijen op de regering

De impact van de partijen op de regering manifesteert zich tijdens de drie levensfasen van een regering : tijdens de periode waarin een nieuwe regering gevormd wordt, tijdens de regeerperiode, en bij de val van een regering.

A. De regeringsvorming

Tijdens de fase van de regeringsvorming spelen de partijen een vooraanstaande rol in de interpretatie van de verkiezingsuitslag, de onderhandelingen over de coalitiesamenstelling en het regeerakkoord, en bij de aanwijzing van de regeringsleden.

1. De interpretatie van de verkiezingsuitslag

Sinds 1950 heeft geen enkele partij nog een volstrekte meerderheid gehaald in beide kamers. Het kiezerskorps doet echter geen duidelijke uitspraak over de aard van de gewenste coalitie. De besluitvorming m.b.t. de regeringsformaties situeert zich bijgevolg in eerste instantie bij de partijbesturen van de "regierungsfähige" partijen. Enkel via hun evaluatie van de uitspraak van de kiezer hebben verkiezingsuitslagen enige invloed op het formatieproces. Uit opiniepeilingen blijkt dat deze evaluatie niet zelden in strijd is met de coalitiewensen van de kiezers, aan wie men soms voor de verkiezingen een andere coalitie belooft dan degene die uiteindelijk uit de bus komt.

2. De onderhandelingen over de coalitie en het regeerakkoord

In de onderhandelingen over de toekomstige coalitie en het regeerakkoord zijn de partijvoorzitters en de formateur de voornaamste actoren. Zij beslissen over de samenstelling van de coalitie. De partijvoorzitters stellen soms expliciete en impliciete exclusieven en veto's t.a.v. mogelijke partners, wat de keuzevrijheid van de formateur bijna volledig beperkt.

3. De samenstelling en de structuur van de regering

Wat de eigenlijke samenstelling van de regering betreft, komen de partijonderhandelaars eerst tot een consensus over de structuur van de regering, m.a.w. het aantal vice-premiers, ministers en staatssecretarissen, de hiërarchische verhoudingen en de taakverdeling tussen deze regeringsleden, de installatie, de rol en de samenstelling van interministeriële committees en het Kernkabinet.

Vervolgens moeten de partijen het eens worden over de verdeling van de portefeuilles. Er wordt eerst onderhandeld over het aantal portefeuilles voor iedere partij. Wie in elke partij deze portefeuille in de wacht zal slepen wordt in eerste instantie door de partijvoorzitters zelf beslist. De partijvoorzitters gebruiken deze benoemingsmacht vaak als een hefboom om hun leiderspositie binnen de partij te verstevigen en soms ook om interne dissidenties te bestrijden. Regeringsleden die niet voldoende de partijlijn hebben gevolgd in hun ministerieel beleid worden vaak niet meer opnieuw opgenomen in een volgende regering.

B. De impact van de coalitiepartijen op het regeringsbeleid

De impact van de coalitiepartijen op het beleid van de regering verloopt langs drie kanalen : de tenuitvoerlegging van het regeerakkoord, de geregelde en rechtstreekse contacten tussen ministers en partijleiding, en de indirecte controle via de ministeriële kabinetten.

1. Regeerakkoorden als beleidsbijbels

Sinds de jaren zestig hebben de regeringsverklaringen t.a.v. het parlement n.a.v. de investituur aan belang ingeboet ten gunste van de eigenlijke regeerakkoorden die tussen de coalitiepartijen worden afgesloten. Regeerakkoorden bevatten gedetailleerde beschikkingen over concrete beleidsthema's. Zij vormen een handleiding en een richtlijn voor het regeringsbeleid, en beknootten het parlementair initiatief van de meerderheidspartijen. De regeerakkoorden worden steeds langer, steeds meer gedetailleerd, omvatten steeds meer beleidsdomeinen, en binden de regering steeds meer (het meest recente regeerakkoord telt nagenoeg 150 blz., en wat betreft het omvangrijke dossier van de grondwetsherziening hebben regering en coalitiepartijen aan hun parlementaire fracties gevraagd enkel amendementen op regeringsontwerpen in te dienen na voorafgaand akkoord van alle coalitiepartijen).

Het regeerakkoord bepaalt met andere woorden wat de regering en de parlementaire meerderheid moet doen, mag doen en niet mag doen. Enkel ten aanzien van onverwachte of niet-voorzienende beleidsproblemen heeft de regering nog enige vrijheidsmarge, alhoewel ook dan meestal eerst de partijvoorzitters worden geraadpleegd. Voor de behandeling van alle andere beleidspunten wordt naar de "bijbel" gerefereerd. Het algemeen beleid van de regering en het departementeel beleid van elke minister wordt op deze wijze in grote mate voorgedefinieerd door de regeringspartijen.

2. Partijen en het dagelijkse regeringsbeleid

Meerderheidspartijen oefenen tegenwoordig ook een sterke invloed uit op het dagelijkse regeringsbeleid. Ministers handelen steeds meer als partijgedelegeerden in de regering dan als autonome besluitvormers.

In alle regeringspartijen vergaderen de ministers wekelijks met hun partijvoorzitter ter oriëntering van de houding die de ministers zullen aannemen op de komende ministerraad t.a.v. de voorliggende agendapunten. Bovendien wonen de meeste ministers de wekelijkse vergaderingen van hun partijbureau steevast bij. Zij geven daar toelichting over het regeringswerk en hun departementeel beleid, en vernemen wat de partij van haar ministers verlangt. Vaak krijgen ministers bindende opdrachten mee voor hun houding in de kabinetsraad en mogen zij een nieuw compromis slechts aanvaarden na een nieuwe bespreking in het partijbureau.

Tijdens vergaderingen van de ministerraad gebeurt het dan ook dat ministers een schorsing vragen om hun voorzitter te raadplegen ter bepaling van hun houding t.a.v. delicate materies. Soms roept de premier de partijvoorzitters van de meerderheid samen om een oplossing te vinden voor een probleem waar de regering zelf niet aan uit geraakte, en in periode van crisis gebeurt het zelfs dat het Kernkabinet vergadert met de partijvoorzitters.

3. De indirecte partijcontrole via de ministeriële kabinetten

Tenslotte hebben de partijvoorzitters ook middelen tot indirecte controle op hun ministers, via het kabinet van de minister. De partijvoorzitters oefenen immers een belangrijke invloed uit op de recrutering van de kabinetsleden.

Voorts gebeurt het dat zogenaamde "schoonmoeders" - vertrouwelingen van andere coalitiepartijen - in het kabinet van een minister gedropt worden om zijn beleid te controleren. Soms wordt er in het kabinet van een minister een "schaduwkabinet" geïnstalleerd dat tot doel heeft het beleid van een minister van een andere partij scrupuleus te volgen.

Een en ander wijst op een duidelijke afname van de autonomie van de uitvoerende macht ten voordele van de leiding van de meerderheidspartijen.

C. De rol van de partijen bij de ontbinding van een regering

Wat de rol van de partijen bij de ontbinding van een regering betreft zijn bijna alle regeringen in de naoorlogse periode gevallen omdat over concrete beleidsproblemen onenigheid was gerezen binnen een of meerdere regeringspartijen of tussen regeringspartijen onderling. Op twee uitzonderingen na heeft in de naoorlogse periode de regering, wanneer zij een negatieve stemming in het parlement verwachtte, deze afkeuring niet passief afgewacht, maar reeds voordien haar ontslag aangeboden. De partijen staan dus niet alleen aan de wieg van een regering, ook aan haar graf.

II. De partijpolitisering van de overheidsadministratie

De Belgische overheidsadministratie geniet een lange traditie van partijpolitieke inmenging. Tegenwoordig vergaderen in de Commissie Mangleer de vertegenwoordigers van de regeringspartijen op regelmatige basis over de verdeling van de bevorderingen in de administratie, de verdeling van aanwervingen in de nieuw op te richten administraties, en van de meeste aanwervingen die niet door het Vast Wervingssecretariaat worden georganiseerd. De bijzondere tewerkstellingsprogramma's (BTK's, tewerkgestelde werkløzen, DAC, stagiairs, enz.) zijn ook zwaar gepolitiseerd.

Kortom, om bij de overheid in dienst te worden genomen, en zeker om promotie te maken, telt in eerste plaats niet de bekwaamheid, maar wel de juiste partijkaart.

III. Partijen en parlement

De politieke partijen oefenen een sterke invloed uit op het parlement, via hun greep op de lijstsamenstelling en de werkingsmodaliteiten van de parlementaire fracties.

Ondanks het toenemende aantal voorkeurstemmen worden er - ingevolge artikel 170 van het kieswetboek - haast geen parlementsleden verkozen buiten de zgn. nuttige volgorde. De kiezer bepaalt m.a.w. slechts het aantal parlementsleden dat elke partij krijgt toegewezen, en niet de concrete personen die deze mandaten zullen bekleden. De concrete personen worden gekozen door degenen die in elke partij de kandidatenlijsten samenstellen.

De statuten van de meeste partijen waarborgen hun leden een grote betrokkenheid bij dit **cruciaal** machtsmoment in het verkiezingsproces, via de zgn. algemene ledenpoll, waarbij **alle** partijleden kunnen stemmen over de rangschikking der kandidaten.

Deze statutair gewaarborgde vorm van binnenpartijdige democratie raakte bij de CVP-PSC reeds vanaf 1968 in onbruik (met - voor de CVP - een opflakking in 1985), bij de liberale partijen vanaf 1971, terwijl ook de Vlaamse socialisten langzaam maar zeker van de polltechniek afzien. Enkel in de PS worden de meeste lijsten nog samengesteld via een algemene ledenpoll. De arrondissementele en nationale partijbesturen hebben m.a.w. de besluitvorming inzake de selectie van parlementsleden naar zich toegetrokken.

Deze oligarchisering van de lijstsamenstelling geeft de nationale partijbesturen meer middelen om de partijdiscipline van hun verkozenen in het parlement af te dwingen, een partijdiscipline die traditioneel reeds sterk naar "Kadaverdiscipline" rook. Uit de parlementaire enquête van de Coudenberggroep blijkt dan ook dat bijna de helft der parlementsleden vindt dat zij zich moeten onderwerpen aan de partijdiscipline indien zij op een gunstige plaats willen uitkomen bij de volgende verkiezingen.

De partijdiscipline manifesteert zich niet alleen bij de stemmingen in de plenaire vergadering. Uit de fractiereglementen en gebruiken blijkt dat de fractieleden als collectiviteit, hun bestuur of hun voorzitter - al naargelang de partij - bepalen welke wetsvoorstellen mogen worden ingediend of medeondertekend, wie zal spreken in naam van de groep in elk debat en in welke zin, wie zal interpellieren, en welke stemming door de fractieleden dient te worden uitgebracht.

Ook de centrale positie van de partijstudiediensten - die over veel meer middelen beschikken dan het individuele parlements lid - maakt het mogelijk om het wetgevend initiatief van de fractieleden te stroomlijnen volgens partijdirectieven. En uiteraard zijn er de afspraken van het regeerakkoord die moeten geëerbiedigd worden.

Uit de Coudenberg-enquête komt het gevoel van de machteloosheid van het parlement t.a.v. de partij goed naar voor : twee derden der parlementsleden vindt dat de grote politieke beslissingen in eerste plaats genomen worden in en tussen de partijen (en dus niet in de regering of het parlement), een meerderheid vindt dat de fractieleiders hun richtlijnen rechtstreeks van de partij krijgen, en niet van de parlementaire groep, en 39% vindt dat zij bijna geen invloed meer hebben op de besluitvorming.

IV. Partijpolitisering van de rechterlijke macht

Ook wat betreft de politisering van de rechterlijke macht heeft België een lange traditie. Sinds jaar en dag gebeuren bijna alle benoemingen en bevorderingen van magistraten via politieke voorspraak. De critici van dit systeem wijzen er evenwel op dat partijpolitiek-benoemde magistraten zich niet (of nog niet) bezondigen aan partijpolitiek-gekleurde rechtspraak. Anderzijds wordt de partijpolitisering van de benoemingen in de magistratuur beschouwd als een van de belangrijkste oorzaken van de slechte en trage werking van het Belgisch gerechtelijk apparaat, omdat vaak niet de beste kandidaten benoemd worden.

V. De partijpolitisering van de media

Inzake de partijpolitisering van de media stelt men vast dat Vlaanderen een sterk verzuilde pers kent, waarbij bijna elke krant nauw aanleunt bij een politieke partij, zonder daarom echte partijkranten te zijn.

Naast de geschreven pers gaat de interesse van de partijen vooral uit naar de televisie. Net zoals bij de administratie zijn alle bevorderingen in de nationale omroep onderhevig aan partijpolitieke voorkeur. Enkel op de aanwerving van journalisten - en dus op de nieuwsverstrekking - hebben de partijen minder vat. Deze "oncontroleerbaarheid" ligt trouwens aan de basis van de aanhoudende kritiek van de meeste Vlaamse partijen op de nieuwsdienst.

Vandaar dat de partijen eerst hebben aangedrongen op een gevoelige uitbreiding van de zendtijd van de zendgemachtigde verenigingen (zendtijd die merkwaardig genoeg vooral wordt ingevuld met amusementsprogramma's en niet met informatieve of duidingsprogramma's). En nadien hebben de partijen hun hoop gesteld op de oprichting van een tweede televisienet, als antwoord op de onplooibare nieuwsdienstredactie.

VI. Verzuiling van het onderwijs en de cultuursector

Tenslotte leidt de verzuiling van de hele sector van het maatschappelijk leven, zoals het onderwijs, de socio-culturele sector, de ziekteverzekering, enz. tot een ongezonde inmenging van de partijen in deze sectoren. De partijen spelen een eersterangsrol in het ontstaan, de ontwikkeling en de beslechting van conflicten in deze beleidssectoren.

De verzuiling van het onderwijs leidt tot een situatie waarbij het katholieke onderwijsnet voornamelijk verdedigd wordt door de christen-democratische partijen, en het officiële onderwijsnet vooral verdedigd wordt door de socialistische partijen. De vaak stormachtige verhouding tussen deze beide netten werden verzegeld in een pakt dat tussen de voornaamste politieke partijen werd gesloten, het Schoolpakt, dat verder wordt uitgediept en gecontroleerd door vertegenwoordigers van de politieke partijen die regelmatig onderhandelen in de Schoolpaktcommissie. En de partijpolitieke verkaveling van het cultuurleven werd op haar beurt verzegeld in het Kultuurpakt.

VII. Besluit

De politieke partijen zijn in België de meest belangrijke actoren geworden in het politieke bedrijf, meer invloedrijker dan de zgn. "klassieke" of constitutionele actoren (zoals regering en haar administratie, parlement, magistratuur, de monarchie) en ook belangrijker dan de niet-constitutionele actoren (zoals de media en de drukkingsgroepen). Door het overwicht van de politieke partijen op deze "klassieke" actoren in een democratie vervagen een aantal democratische principes, zoals bv. de scheiding der machten. Dit wil echter niet zeggen dat de democratische legitimiteit van het Belgische politiek bestel door het overwicht van de partijen per definitie wordt aangetast.

De Belgische participatie kan immers beschouwd worden als louter een variant van de klassieke parlementaire democratie. In de klassieke parlementaire democratie nemen de burgers deel aan het beleid via de verkiezing van haar volksvertegenwoordigers, die een regering steunen die uit hun midden werd gevormd. In een participatie bepalen de burgers de politieke macht van de verschillende partijen via de verkiezingen, naargelang de aantrekkelijkheid van het programma van elke partij, en duidt elke partij aan welke personen in het parlement en in de regering dit programma moeten waarmaken. Dus ook een vorm van vertegenwoordigend bestuur, gebaseerd op de volkswil zoals zij zich uit bij vrije verkiezingen.

Uiteindelijk berust de vraag naar de democratische legitimiteit van de participatie bij de burger zelf, in de mate dat hij de dominante rol van de partijen aanvaardt, in de mate dat de partijen de kiezers inderdaad een programmatische keuze aanbieden, en in de mate van democratie binnen de partijen zelf. En het is precies op deze drie punten dat het schoentje knelt...

DE DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT VAN DE ROL VAN DE POLITIEKE PARTIJEN IN BELGIE

I. Electorale legitimiteit

Wat betreft de democratische legitimiteit die de partijen zouden kunnen putten uit de verkiezingen, moet men enerzijds inderdaad vaststellen dat de opkomst bij de wetgevende verkiezingen in België vrij hoog ligt : het aantal afwezige kiezers schommelt rond 5% en het aantal blanco en ongeldige stemmen rond de 7%. Maar deze hoge participatiescores hebben in eerste plaats te maken met de kiesplicht. Uit verschillende opiniepeilingen blijkt dat bij afschaffing van de kiesplicht tussen een derde en de helft der kiezers niet meer zou opdagen! Een belangrijk gedeelte van het kiezerskorps is dus niet razend enthousiast over de keuze tussen partijen die hen geboden wordt.

Indien we dan bovendien deze electorale inspraakkans inhoudelijk analyseren, dan blijkt dat bijna de helft van de lijststemmers hun stem "uit gewoonte" op een bepaalde partij uitbrengt. Bij de voorkeurstemmers vormen de standpunten van de kandidaten weliswaar de belangrijkste stemmotivatie, maar ook het geleverde dienstbetoon is een belangrijke factor, goed voor een 23% van de voorkeurstemmen. Bovendien beschouwt een derde der kiezers het sociale dienstbetoon als de belangrijkste taak van een parlementslid.

Kortom, meer dan een derde van de kiezers stemt op een partij of een kandidaat omwille van redenen die niets te maken hebben met de inhoud van het beleid.

Dit is niet verbazingwekkend als men het niveau van de politieke kennis en politieke interesse in overweging neemt : ongeveer een derde der kiezers weet niet welke partijen er in de regering zitten, en bijna een derde verklaart expliciet geen enkele interesse te

hebben voor gelijk welk aspect van het politiek gebeuren. Bovendien vindt 75% dat de politiek veel te ingewikkeld is geworden, en ongeveer evenveel burgers vinden dat "er zoveel gezegd wordt dat men niet meer weet wie nu eigenlijk gelijk heeft".

De inspraak van de burger in de inhoud van het beleid via de verkiezingen heeft m.a.w. niet veel inhoud, en kan dus moeilijk de dominante rol van de politieke partijen legitimeren.

II. De democratische werking van de partijen

Inzake de interne partijdemocratie stelt men enerzijds vast dat het lidmaatschap van politieke partijen in België vrij hoog is : ongeveer 11% der kiezers zijn lid van een partij. Politieke partijen zijn dus duidelijk massabewegingen. Anderzijds zijn een aanzienlijk aantal leden lid van hun partijen louter omwille van de materiële voordelen van het lidmaatschap, in eerste plaats om van politieke voorspraak te genieten.

Daartegenover staat dat volgens schattingen, slechts 10% van de partijleden actief deelnemen aan de lokale en arrondissementele werking van hun partij. Het betreft hier eerder de lokale en federale bestuursleden, de lokale mandatarissen en zuilfiguren, dan het gewone "politiek-geïnteresseerde" partijlid.

De deelname en de reële inspraakkansen op het nationaal niveau zijn nog beperkter. Wat betreft de partijcongressen die moeten beslissen over de regeringsdeelname : tot nu toe hebben deze congressen bijna steeds de voorstellen van de partijtop gevolgd, met overweldigende meerderheden. Dit is niet verwonderlijk omdat de partijleiding het congres met zoveel procedurele middelen in handen kan houden dat dit niet uit de band kan lopen. Bovendien bestaan de partijcongressen uit bestuursleden die vaak persoonlijk baat hebben bij een regeringsdeelname, zoals een functie in een ministerieel cabinet, het vlotter inwilligen van dienstbetoonvragen, vrijgestelden voor de nationale en lokale partijorganisaties, enz. En tijdens het congres kijkt de partijleiding zorgvuldig toe op haarden van dissidentie, waaraan men de hogervermelde voordelen van de regeringsdeelname kan onthouden.

De goedkeuring heeft m.a.w. als voornaamste functie de ganse partij te binden aan de regering. Openlijke aanvallen op de regering betekenen dan al gauw het aanvechten van een partijbeslissing, en kunnen met partijdisciplinaire maatregelen gesanctioneerd worden.

Een ander belangrijk besluitvormingsmoment in een partij is de aanduiding van de partijleiding en de kandidaten bij verkiezingen. Zoals ik reeds vroeger vermeldde, was de rol van het individuele partijlid in het verleden vrij groot. In 1958 werd 95% van de Kamerleden op de kandidatenlijst van hun partij geplaatst via een algemene ledenpoll, en nam ongeveer de helft der partijen deel aan deze voorverkiezingen. Anno 1987 past allen de PS nog deze methode toe op een systematische wijze. Het gewone partijlid neemt m.a.w. aan deze belangrijke binnenpartijdige besluitvorming niet meer rechtstreeks deel. Hierover wordt nu beslist door de afgevaardigden van de lokale besturen op de federale congressen, door het arrondissementeel bestuur van een partij, of in een beperkt comité van enkele zgn. "wijzen".

En de democratische keuzemogelijkheden bij de aanduiding van de partijvoorzitter, de machtspositie bij uitstek, zijn ook bijzonder schraal. Van de 99 maal dat de traditionele partijen in de naoorlogse periode een partijvoorzitter moesten kiezen of herverkiezen, was er maar in 13 gevallen meer dan één kandidaat. En wanneer er meer dan één kandidaat werd voorgesteld, dan was dit bijna altijd de kandidaat van het partij-establishment, een kandidaat die vervolgens met Oost-Europese meerderheden werd verkozen, of via handgeklap. De partijleden krijgen dus zelden een echte keuze aangeboden, zij worden samengeroepen om de oligarichische coöptatie van de voorzitter - de kandidaat van de zittende partijleiding - democratisch te legitimeren.

De interne werking van de politieke partijen is dus meestal geen toonbeeld van democratie, en dus ook daaruit kunnen de partijen weinig democratische legitimiteit claimen.

III. De algemene publieke opinie over de kwaliteit van de democratie in België en het optreden van de politieke partijen in het bijzonder

Tenslotte rest ons de vraag : "In welke mate vinden de burgers zelf het optreden van de politieke partijen in België legitiem?". Uit opiniepeilingen blijkt dat van alle politieke en maatschappelijke instellingen de politieke partijen het minste vertrouwen genieten (slechts één percent der burgers heeft het meeste vertrouwen in de politieke partijen). Maar ook de regering geniet weinig politiek vertrouwen (4%) (de politieke instelling die het meeste vertrouwen geniet is het gemeentebestuur!). De regering en de politieke partijen worden beschouwd als de politieke instellingen die het slechtst functioneren, en komen vooraan op het lijstje van de instellingen die volgens de kiezers grondig hervormd moeten worden.

Anderzijds is de regering de instelling bij uitstek waarvan de burgers het meest verwachten om de samenleving te verbeteren (de politieke partijen komen wat dat betreft op de vierde plaats, na het gemeentebestuur en de kerk). Er is dus een grote discrepantie tussen de verwachtingen van de burgers t.a.v. regering en politieke partijen, en de mate waarin deze instellingen deze verwachtingen bevredigen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat 67% der Belgen gunstig staat tegenover een zakenkabinet, dat 73% vinden dat de verkozenen geen contact meer hebben met de kiezers, en dat slechts 24% der burgers denkt dat politici begaan zijn met hun geluk.

De Belgische burger is dus niet zo gelukkig met de wijze waarop de democratie in België functioneert. Uit de peilingen van Eurobarometer blijkt dat sinds het einde van de jaren zeventig de tevredenheid met de werking van de democratie in België aanzienlijk is gedaald. In 1973 was België nog het land met de meest tevreden bevolking van de EEG, sinds 1977 bengelen wij achteraan, maar toch nog iets tevredener dan de Italianen (de opiniepeiling lente 1988 geeft wel een remonte te zien). Tenslotte, wat de tevredenheid met de democratie betreft komt uit de Coudenbergpeiling toch een positief geluid : de meeste parlementsleden denken, net als de kiezers, dat de democratie in België spaak loopt.

BESLUIT

De politieke partijen in België zijn, in tegenstelling tot vele andere landen, de voornaamste actoren van het politiek bedrijf. Zij domineren de regering en haar administratie, het parlement, zij controleren de recrutering binnen de rechterlijke macht, en hebben een aardig woord te zeggen in de mediasector, in de cultuur- en de onderwijswereld, en in andere verzuilde sectoren.

De burger acht deze toestand weinig bevredigend, keert zich af van de politieke partijen, die in hun ogen weinig rekening houden met de opinies van hun kiezers en hun leden, en aan deze laatste weinig reële inspraakkansen biedt bij de uitstippeling van het beleid en de aanduiding van het politieke personeel. Zowel kiezers als verkozenen vinden dat de democratie in België weinig bevredigend werkt, of met andere woorden : de Belgische participatie wordt door de burger als weinig legitiem ervaren.

Tenslotte, twee woorden over mogelijke hervormingen. Om de democratische legitimiteit van het Belgische politiek systeem te verbeteren moet er volgens mij gewerkt worden op twee fronten, die ogenschijnlijk tegenstrijdig kunnen lijken.

Ik zou enerzijds willen pleiten voor een depolitisering van de samenleving, waarbij de politieke partijen op zouden houden met het partijpolitiseren van de administratie, de magistratuur, de media- en cultuurwereld, het onderwijs en andere verzuilde sectoren.

Anderzijds zou ik willen pleiten voor een herpolitisering van de politieke partijen, waarbij het politieke programma van een partij, haar maatschappelijk project, terug centraal komt te staan in de relaties van de partij t.a.v. haar kiezers. Een herpolitisering van de partijen waarbij gemotiveerde partijleden op een democratische en geïnformeerde wijze deelnemen aan de voornaamste partijbeslissingen, zowel wat het programma en de strategie van de partij, als de selectie van de partijleiders betreft.

CHANGEMENTS DE VALEURS ET DEMOCRATIE (Synthèse)

Anna Melich (CCE)

La démocratie de demain, sera-t-elle bâtie sur des valeurs nouvelles ? des valeurs différentes de celles qui primaient dans le passé ?

Nul doute que, 1) le développement économique et technique, 2) les niveaux d'instruction plus élevés, 3) la sécurité physique, 4) l'extension des réseaux et du débit des communications et 5) la plus grande mobilité géographique, ont amené un changement dans le système de valeurs des Européens.

Mais, est-ce que ces changements s'effectuent dans le sens de la création d'un espace démocratique plus large ? Est-ce qu'ils contribuent à créer une base démocratique plus solide ?

En tout premier lieu : Comment mesurer, constater les changements de valeurs ?

1) Recherche empirique :

Une technique s'impose = les panels, les séries temporelles. Deux sources comparatives méritent d'être mentionnées :

- a) les Eurobaromètres qui mesurent régulièrement les attitudes des Européens depuis 1973 (Commission des CE).
- b) les études du "European Value System Study Group".

2) L'observation de changements concrets :

La concrétisation dans une nouvelle législation, dans un nouveau code de conduite, d'un changement de valeurs opéré au sein d'une société ou l'abolition, la suppression d'un ancien code de conduite.

En deuxième lieu :

- 1) La constatation d'un changement de valeurs est une chose.
- 2) L'explication, la causalité de ce changement en est une autre .

L'étude du système de valeurs nous intéresse parce qu'il détermine le comportement et que c'est ce dernier qui donne la forme à un système politique.

Traditionnellement, l'on trouve dans les données récoltées plusieurs axes le long desquels sont rangées les valeurs des individus :

- l'axe religieux-laïc (ou séculier) concerne les finalités de l'existence. Morale religieuse opposée à morale laïque, non empreinte des doctrines des différentes religions, sans culture religieuse.

- l'axe tradition-modernisme, qui prend d'autres noms :

conservateur - libéral
tradition - progrès
élitiste - social

- l'axe dépendance-autonomie (issu du marketing politique et économique)

sécurité - expérimentation
conformisme - aventure, innovation

- concepts orientés vers l'étude des consommateurs, mais qui prennent un sens dans le cadre des comportements fédéralistes et régionalistes. Cet axe prend d'autres valeurs extrêmes dans le débat "centre-périphérie" :

Protection, dépendance - indépendance, autonomie

et aussi au niveau de l'individu :

Sécurité collective - développement individuel.

Ainsi donc, les objets ou les sujets vers lesquels s'orientent les valeurs ne portent-ils pas seulement sur les buts et les idéaux concernant la vie privée de l'individu, mais également sur les buts et les idéaux concernant la vie en société, la collectivité.

C'est pourquoi, si l'on veut comprendre la dynamique du changement, une distinction entre valeurs privées et valeurs publiques s'impose.

Les valeurs privées sont liées à l'expérience personnelle et à une approche philosophique de l'existence. Elles prennent corps avec les premières années de l'existence (socialisation) et portent sur les enjeux de la vie et de la mort (amour, bonheur, bien-être moral et physique).

Les valeurs publiques sont liées aux buts et aux objectifs que chacun se fixe dans la société et aux prises de position sur les problèmes politiques.

Elles représentent la transposition des valeurs privées au domaine public. Elles sont des valeurs privées collectives.

Un changement dans les valeurs collectives, durables, peut se concrétiser dans un changement du code de conduite.

Les valeurs collectives - publiques sont :

- ou très faciles à changer : cas de vide normatif (Espagne)
- ou très difficiles à changer : cas de trop plein normatif (Suisse, Danemark) (traditions - passé public très riche).

Dans le cas de nos démocraties occidentales, économiquement fortes, un trop plein normatif risque d'empêcher la concrétisation d'une valeur privée nouvelle en valeur publique.

Mais, tous les pays européens n'ont pas de passé collectif public solide.

Les valeurs privées évoluent vite et facilement, leur irruption dans l'espace privé se fait parfois très facilement.

Il n'y a pas toujours une corrélation nette et chronologiquement successive entre les valeurs privées et les valeurs publiques.

En Europe, on privilégie certaines valeurs privées :

- notion de travail et de loisirs
- qualité de la vie (environnement)
- qualité de la vie en famille
- qualité des relations intimes du couple (contraception, homosexualité, prostitution, avortement)
- etc.

Mais de telles valeurs sont actuellement difficilement traduisibles en valeurs publiques parce que, parallèlement à leur évolution, l'engagement public devient beaucoup moins attrayant (diminution de la participation politique dans presque tous les pays d'Europe) et que d'autres valeurs privées sont également très ancrées dans l'"Européen - moyen - nouveau"

- égoïsme,
- introversion,
- individualisme,
- matérialisme des plus âgés,
- etc.

Il y a malgré tout (et les récents Eurobaromètres le démontrent) une certaine corrélation entre

- 1) le niveau de satisfaction de la vie que l'on mène et
- 2) le niveau de satisfaction concernant le fonctionnement de la démocratie.

Toutes les deux sont des perceptions subjectives.

La mobilisation démocratique et participative des années à venir restera très ancrée au niveau privé. Il n'y aura pas d'absence de mobilisation, mais une mobilisation axée autour

NATIONALISME ET DEMOCRATIE

Prof. Georges Goriély
Université Libre de Bruxelles

On sait avec quelle pompe va être célébré le bicentenaire de la Révolution. Aussi le moment est-il opportun de faire un bilan de ce qu'elle a pu amener en ces deux siècles d'exaltant mais aussi de terrifiant.

Le plus exaltant d'abord ! Ce qui rend l'époque contemporaine incomparable à toute autre dans l'histoire, c'est le développement à la fois du savoir scientifique et du pouvoir technologique. Notre savoir et nos moyens d'action sur la nature, stables des siècles durant, est aujourd'hui en état de bouleversement, on peut presque dire en état de révolution permanent. Cet aspect vraiment unique de notre société n'est pas le produit de la Révolution française. La révolution industrielle dont les préludes se marquent déjà dans la Hollande du XVIIème siècle s'accomplit dans l'Angleterre du XVIIIème siècle. Toutefois elle constitue le vrai fondement de notre civilisation moderne et l'on ne peut rien comprendre à ce qui fait la modernité dans tous les domaines, les espoirs de bien-être, mais aussi les effrois qu'elle suscite (qu'il s'agisse de guerre ou de pollution), sans cette référence constante à cet aspect.

Mais notre propos est plus proprement politique. Et là on est pris par des sentiments contrastés. Les deux siècles qui ont suivi la Révolution ont connu d'indiscutables progrès et pas seulement dans les domaines du savoir et du pouvoir. Les vieux régimes absolutistes, les absurdes privilèges à caractères seigneuriaux et féodaux ont été abolis. Le pouvoir a eu comme fondement dernier la volonté populaire. On a connu des formes nouvelles de liberté d'expression, d'association, de revendication. Surtout les conditions de vie, de travail, de santé ont connu de remarquables améliorations non sans de longues et dures phases de luttes. Le droit pénal s'est humanisé, la peine de mort a fini par être abolie.

Mais d'autre part, ces deux siècles ont été faits de terribles guerres intérieures et extérieures d'autant plus sanglantes qu'elles n'étaient plus le fait de troupes mercenaires au service du prince, mais -et c'était là une des grandes exigences révolutionnaires, -oui, "démocratiques"- chaque citoyen avait acquis le privilège de pouvoir porter le fusil. Cela a abouti en notre siècle aux deux guerres les plus monstrueusement sanglantes de tous les temps. Enfin le totalitarisme est un des aspects de notre siècle sur lequel on ne cessera de méditer. Car comment tant et tant de millions d'hommes ont-ils pu, et pas seulement dans leur pays respectif, s'extasier sur les deux régimes les plus radicalement négateurs de toute dignité humaine, les plus atrocement et systématiquement massacreurs, là encore de tous les temps ?

Et ici nous revenons à la Révolution française. La somptuosité des commémorations risque d'avoir pour effet de dissimuler le sérieux des débats, car les opinions des historiens prennent enfin quelque distanciation critique à l'endroit de l'événement. Certes, il n'est plus beaucoup d'hommes pour ne pas approuver la fin de l'absolutisme royal, du monopole religieux de l'Eglise, de l'abolition des scandaleux privilèges seigneuriaux et

ecclésiastiques, pour ne pas s'enthousiasmer sur la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais tout cela se produit dans la première phase de la Révolution, de 1789 et 1791, sans grandes violences. C'est alors que s'ouvre la deuxième phase, autrement dramatique, sur laquelle beaucoup se sont encore davantage enthousiasmés, et cela en partie sous l'impact de la Révolution russe où ils retrouvaient les mêmes types de passion, voire les mêmes formes de pouvoir dictatorial, au nom du peuple là-bas, du prolétariat ici, et les mêmes formes de répression : guillotine fonctionnant à grand rendement, guerre civile avec massacres massifs en Vendée, à Lyon, à Toulon, enfin et surtout vingt-trois ans de guerre où la France défie toute l'Europe. Or cette guerre, c'est le pouvoir girondin qui la veut pour asseoir sa propre domination, pour mobiliser l'ensemble du peuple et même pour avoir des traîtres à combattre. Mauvais calcul, la Révolution prend une allure d'insurrection populaire, surtout parisienne, ce sont les jacobins qui prennent le pouvoir, qui, en même temps qu'ils mobilisent l'enthousiasme patriotique, imposent par la terreur ce qu'ils croient être le bonheur, la liberté véritable du peuple, dont seuls quelques "coquins" entravent la réalisation. La dictature, la terreur, la guerre au service de la liberté, de l'harmonie entre les hommes, du triomphe de la raison, cela se reverra dans l'histoire. La domination jacobine n'aura qu'une durée relativement brève, et pourtant son empreinte sera profonde et nombreux seront les hommes politiques, pas seulement à gauche (songeons à Clémenceau), à s'en réclamer. Et le bonapartisme trahit le jacobinisme dans les deux sens du verbe : il en abandonne les aspirations, ou, dans tous les cas, les affirmations égalitaires, mais il en révèle les virtualités, le retour à l'absolutisme, la centralisation totale et fortement hiérarchisée du pouvoir, la gloire patriotique et militaire.

Et ici nous voyons la double composante de la Révolution, peut-être même de l'esprit des Lumières : le libéralisme, au sens originaire et fort du terme, et la démocratie. Ces deux termes aujourd'hui ont l'air presque synonymes, et effectivement la grande réussite des démocraties libérales occidentales est d'avoir pu fusionner les deux : garantie des libertés fondamentales et fondement du pouvoir sur le suffrage universel. Mais cette synthèse est loin d'avoir été spontanée et même d'aller partout de soi aujourd'hui (Je songe à un pays comme l'Argentine où les démocrates qu'on a tendance à appeler plutôt populistes sont représentés par le péronisme et les libéraux par le radicalisme).

Le libéralisme signifie bien sûr foi dans la libre initiative humaine, y compris en matière de production et d'échange, mais l'accent aujourd'hui est trop exclusivement mis, du moins dans l'utilisation française du mot, sur cet aspect du problème. Il signifie aussi liberté d'exprimer tout ce que l'on pense, de s'associer, de lutter pour plus de justice sociale. Cela suppose un démembrement du pouvoir avec des instances indépendantes pour que chacun soit garanti dans ses droits, autonomie régionale et autonomie d'organisation qui peuvent prendre des dimensions supra-régionales, voire supra-nationales, pluralisme, avec ce que cela peut comporter d'affrontements d'idées et d'intérêts. Bref l'idée de fédéralisme avec ses multiples composantes et dimensions s'impose d'elle-même.

Or c'est justement ce que la démocratie jacobine condamne avec le plus d'horreur. Le fédéralisme est aussi honni que la trahison, la superstition, l'emploi d'idiomes régionaux (ce qui en 1789 était la situation de 80% des Français). Au nom de quoi ? D'une conception qui se veut totalement rationaliste, au fond de l'utopie rationaliste, c'est-à-dire l'idée que, grâce aux Lumières, l'homme possède la recette de la régénération de l'humanité, de la création d'un homme nouveau. Idée dangereuse entre toutes, car on peut tout changer

dans les conditions de vie de l'homme, sauf l'homme lui-même. Puisque la raison est une en tous les hommes, il y a une volonté générale qui s'impose à tous, qui exclut toute déviance. Aussi le pays ne peut-il être qu'un et indivisible, posséder un seul système administratif et législatif, une seule langue, un seul système d'instruction publique. Le jacobinisme qui, par sa position de départ, apparaissait comme le plus effrayant défi au pouvoir établi, a pu fort bien être récupéré par celui-ci dans la mesure où il achevait l'aspiration de l'Ancien Régime à la centralisation, à l'homogénéisation culturelle et au fond à l'absolutisme, même si celui-ci prétendait émaner de la nation et non plus de Dieu. D'ailleurs qui donc se sent l'âme révolutionnaire lorsqu'il entonne la Marseillaise, brandit le drapeau tricolore ou s'extasie sur le défilé du 14 juillet ? Pis que cela, les slogans les plus typiques du jacobinisme : "Patrie en danger", "Levée en masse", "Salut public", ont aujourd'hui des résonances qu'on ne peut situer qu'à l'extrême-droite.

Nous venons de caractériser ce qui a été à la source du nationalisme français, cet aspect unitariste et centralisateur, cette "volonté générale" tenue pour une et indivisible. L'inspiration fondamentale, on la trouve chez celui qui fut indiscutablement le penseur le plus vigoureux de la Révolution, Emmanuel Siéyès. Et pourtant le nationalisme dans ce qu'il a d'explicite n'est pas inspiré de tout ce que la Révolution continue, même dans son dérapage jacobin, de charrier d'idées universalistes et rationalistes. Il s'inspire essentiellement de ce romantisme contre-révolutionnaire dont le premier et le plus brillant théoricien est Edmund Burke et ses fameuses "Reflexions on the Revolution in France", puis qui s'exprimera chez nombre de penseurs continentaux, de Maistre, de Bonald, Adam Müller, et chez bien d'autres penseurs allemands, car c'est là qu'ils s'expriment avec le plus de véhémence. Ici l'accent n'est plus mis sur la raison, mais au contraire sur l'irrationnel, non plus sur l'universalité humaine, mais sur l'insurmontable différence entre les hommes selon la nation à laquelle ils appartiennent, celle-ci se manifesterait d'abord et avant tout par la langue qui exprimerait une vision du monde irréductible à toute autre (c'est ce qu'affirment les fameux "Discours à la nation allemande" de Fichte), mais aussi par une histoire, par "notre" histoire qui nous appartient en propre autant que notre propre organisme, par des coutumes tout à fait spécifiques, et c'est en ce sens qu'on verra valorisé le droit coutumier. Enfin apparaît fort vite, et plus redoutable que tout dans ses conséquences, l'idée de "race" : ce serait notre origine purement biologique, je dirais même zoologique qui déterminerait notre manière d'être, de vivre, de penser. Que d'absurdes confusions n'a-t-on fait entre "race" et langue, et parfois d'ailleurs avec d'autres concepts culturels tels que la religion. Que n'a-t-on écrit d'insanités sur les "races" aryennes et sémitiques, sur les "races" slaves, germaniques et latines, oui, il a été même couramment question encore en ce siècle de "race" flamande et de "race" wallonne dont certains s'acharnent à fixer les traits physiques.

En fait, le nationalisme est une synthèse d'idées révolutionnaires et contre-révolutionnaires, et nous voyons ici combien on ne peut pas juger un mouvement uniquement en fonction de l'idéologie originaire dont il se réclame. Un rationalisme qui se veut absolu peut facilement glisser dans un irrationalisme. A travers la Révolution, c'est l'insurrection qui se trouve légitimée contre la conception ancienne de la légitimité, telle qu'elle s'exprime encore dans le traité de Vienne. A la contre-révolution, elle emprunte l'idée des irréductibles spécificités qui caractérisent chaque peuple et qui doivent déterminer les configurations des Etats-nations ou plutôt des nations-Etats. Jacobinisme et romantisme nationaliste ont en commun, même s'ils y viennent par d'autres voies intellectuelles, la volonté d'homogénéité, de centralisation, de mainmise "civique" sur les

consciénces, d'autoritarisme, voire de dictature, de recherche d'un guide incarnant la volonté nationale. L'Etat jacobin condamnera telle idée parce qu'elle est contraire à la volonté générale, perturbatrice du bonheur commun, et la nation devenue Etat parce qu'elle est étrangère à la nature profonde, à l'âme du peuple, qu'elle marque une infiltration française, juive ou venue de L'Occident pourri. Les slogans "France une et indivisible" et "Ein Volk, ein Reich, ein Führer" ont des arrière-plans intellectuels fort différents, et pourtant il faut beaucoup de subtilité pour saisir en quoi ils diffèrent.

Le défaut de la conception française fut le désir d'imposer à la limite à tous les hommes des principes, des modèles de gouvernement, des valeurs culturelles qui leur paraissaient conformes à l'idée qu'ils se faisaient de l'homme en général. Ce qui a malgré tout pu faire que la domination française, chez nous par exemple, a pu être un élément de modernisation de l'Etat. La conception romantique fondée au départ sur l'altérité, créait des conflits sans fin. Des notions telles que "langue", que "mœurs", qu'"histoire commune" ont l'air simple, en fait elles se contredisent souvent entre elles et sont intrinsèquement confuses. L'argument historique dans le cas de la Belgique joue indiscutablement dans un sens belgiciste, car à aucun moment, jusque dans les années 60, la frontière linguistique n'a constitué une frontière politique. L'argument linguistique, c'est évidemment une autre affaire !... L'argument linguistique jouait dans le sens d'une unité étatique entre Tchèques et Slovaques, mais mille ans d'histoire les séparaient. Situation inverse en Bohême, où depuis des siècles vivaient ensemble Tchèques et Allemands, que la diversité linguistique s'est mise au XIXème siècle à opposer de plus en plus violemment. L'histoire ? Je serais tenté de dire avec Valéry qu'elle est moins scientifique que la cartomancie, car celle-ci est au moins vérifiable. Où arrêter l'histoire ? Quels en sont les faits significatifs, quel sens leur donner, dans quelle configuration géographique la situer ? La langue ? Où s'arrête, sociologiquement parlant, une langue ? Plus personne n'affirmera aujourd'hui que le néerlandais, ce n'est que du bas-allemand, cela a pourtant été proclamé, et avec des intentions autres que purement philologiques ! Le suisse alémanique, le luxembourgeois sont-ils des dialectes allemands ou des idiomes vécus au niveau de ceux qui les parlent comme des défenses contre l'emprise allemande. Et puis les similitudes, voire les identités linguistiques, créent-elles spontanément des affinités ? Il est vrai que la langue tchèque est fort proche de la langue slovaque, ce qui n'a pas suffi à donner une conscience commune d'appartenance à ceux qui les parlent. Le serbe et le croate sont rigoureusement la même langue, même si ceux qui l'écrivent emploient deux alphabets distincts, les relations entre les deux peuples n'en ont pas moins été particulièrement dramatiques, surtout pendant la dernière guerre. Protestants et catholiques en Irlande, Tutsis et Hutus parlent une même langue, et pourtant...

Non, l'appartenance nationale n'est pas une donnée naturelle constante à travers l'histoire. Le sentiment d'une même appartenance peut varier dans le temps et peut susciter révolte et irrédentisme. L'idée de base de la nation-Etat, c'est bien la communauté de destin de tous ceux qu'unit une communauté linguistique. Or l'ensemble ni des anglophones, ni des hispanophones, ni des germanophones (car le rêve ou plutôt le cauchemar du pangermanisme semble à tout jamais dissipé), ni des lusitanophones, ni des néerlandophones, ni des arabophones, ni même des italophones (je songe au Tessin), ni des hellénophones (Chypre a aujourd'hui un destin bien à elle), ne vivent dans un seul Etat. Et en m'en tenant à la seule Belgique francophone, je voudrais souligner combien son destin a été, depuis 1830, différent de celui de la France. Aucune des grandes secousses qui ont marqué au

XIXème siècle le destin de la France n'a eu de répercussion chez nous. En admettant même que nous ne soyons qu'un Etat croupion que des convenances diplomatiques ont contraint à l'existence, il faut bien convenir que notre histoire est depuis irréductible à celle d'aucun de nos voisins. Nous avons vécu sous un ordre constitutionnel qui, jusqu'au bouleversement de ces vingt dernières années, est resté stable. Etroitement libéral et peu démocratique à l'origine, il a réussi à absorber les exigences de la démocratie souvent trop tardivement, il faut en convenir : suffrage universel, enseignement obligatoire, sécurité sociale. Il y a en France une tendance au césarisme plébiscitaire que nos populations rejettent profondément. C'est d'ailleurs à une époque où la prédominance culturelle et administrative française faisait le moins problème, lors du Second Empire, que la crainte et l'hostilité vis-à-vis de l'Etat français fut la plus vive au point que certains de nos historiens et penseurs politiques, un Vanderkindere par exemple, et même dans une certaine mesure Pirenne, s'employaient à souligner les origines et l'esprit germaniques du pays (à une époque où l'allemand était une langue de prestige). Je ne sais ce qui vaut le mieux de la "particratie" souvent dénoncée en Belgique ou de la monarchie plébiscitaire caractéristique de la Vème République, mais ce sont certainement deux régimes totalement incompatibles, comme sont mal compatibles la nature, l'extension des partis, des syndicats, des diverses organisations associatives.

On a d'ailleurs le sentiment que c'est depuis que le nouvel ordre constitutionnel pousse à la ségrégation qu'au nord comme au sud, les habitants de ce pays cherchent à se retrouver, à se donner une raison commune d'être belges. Ils ont le sentiment qui n'est pas parfois sans composante masochiste ou névrotique que la Belgique existe "en creux" que, pour citer Jacques Sojcher "elle offre une possibilité d'espace d'entre-deux, une situation mouvante de carrefour, de traversée et d'errance, une sédentarité baroque, diasporique, une chance de bâtardise". Mais l'idée d'une Europe fédérale n'est-elle pas justement de nature à remplir ce "creux", cette "page blanche" ? Car celle-ci suppose que les nations ne trouvent pas leur identité exclusive à travers l'Etat qui prétend les incarner, que l'Etat trouve sa légitimité non par une communauté fermée d'appartenance, une "Volksgemeenschap", ni par la puissance qu'il peut déployer, mais par la garantie qu'il apporte aux droits humains de chacun, au libre épanouissement des libertés, par la paix qu'il peut faire régner certes sur son propre territoire, mais aussi aux contributions qu'il peut apporter en matière de paix et de bien-être à un monde qui jamais ne connut plus de violence ni de détresse.

DEMOCRATIE ET NATIONALISME (Synthèse)

Dr. Francesco Rossolillo

1. A l'époque de leur naissance, à la fin du XVIIIème siècle, les idées de "démocratie" et de "nation" se confondaient dans la conscience collective. Certes, d'un point de vue philosophique, les termes de "peuple" et de "nation" étaient dès le début radicalement contradictoires. L'idée de "volonté générale", qui fait partie intégrante de l'idée de "démocratie", présente en effet deux connotations incompatibles avec l'idée de "nation". D'une part, il est évident que la nation est un groupe humain parmi beaucoup d'autres et que, par conséquent, sa volonté, par rapport à l'humanité tout entière, est toujours une volonté particulière. Le véritable sujet de la volonté générale est par conséquent le genre humain. D'autre part, il est tout aussi évident que l'expression de la volonté générale n'est pas obtenue en additionnant simplement les volontés individuelles. Elle présuppose un débat, le contact personnel, à la limite la présence du peuple assemblé sur la place publique. Cette considération amenait à juste raison Rousseau à soutenir que la démocratie ne peut se réaliser que dans le cadre du petit Etat. L'identification était donc fautive de deux points de vue différents, la nation ne réalisant ni la dimension universelle ni la dimension communautaire.

Toujours est-il que, dans les conditions historiques de la fin du XVIIIème et du XIXème siècles, cette double contradiction restait cachée car, dans les conditions de l'époque, la société ne pouvait progresser que dans le cadre de la nation. L'idée d'un Etat multinational, à la limite mondial, était associée à l'idée de l'absolutisme impérial. Les localismes étaient perçus à juste raison comme des résidus féodaux. L'affirmation de la nation était donc ressentie comme la libération de ce double esclavage. Elle était vécue comme le sujet de la souveraineté populaire, qui dès lors s'identifiait à la souveraineté nationale.

2. Aujourd'hui, le problème se pose d'une façon radicalement différente. Ce changement de perspective est lié aux mutations dues à l'accélération du processus d'industrialisation et à l'affirmation de la révolution scientifique et technologique. Les objectifs qui viennent au premier plan sont ceux de la paix et de la qualité de la vie.

La nouveauté des termes dans lesquels se pose le problème de la paix est mesurée par le changement de signification du concept de défense. Dans l'ère nucléaire, la sécurité ne peut être que mutuelle. Mais ce but, dans un monde d'Etats souverains, n'est pas réalisable, car la logique de la souveraineté est, pour chaque Etat, de chercher sa propre sécurité aux dépens de celle des autres. C'est pourquoi l'exigence de la sécurité mutuelle pose le problème du gouvernement mondial.

3. Les problèmes de la qualité de la vie sont liés au passage des besoins du quantitatif au qualitatif dû au fait que, dans la partie industrialisée du monde, les nécessités primaires de la vie des hommes ont été pour la plupart satisfaites. Il s'agit des besoins par rapport auxquels le degré de bien-être se mesure uniquement en termes de niveau de revenu. Une

fois les besoins primaires satisfaits, ce sont les problèmes qualitatifs qui se manifestent, ceux qui sont liés à la culture, à l'écologie et au territoire. Cela entraîne une transformation profonde du rôle de l'Etat et de la fonction de la politique. D'un côté, les actions des hommes, dans un monde dans lequel l'interdépendance augmente incessamment à tous les niveaux, s'enchevêtrent à tel point qu'il n'y a presque plus d'action humaine qui n'empiète peu ou prou sur la sphère de liberté des autres (quand je roule en voiture, j'empiète sur la liberté des autres de respirer de l'air propre). Il s'ensuit que le domaine du contrôle rationnel de la conduite humaine, pour assurer la liberté de tous, s'étend de plus en plus. Les termes de "liberté" (donc de "marché") et de "plan" deviennent de plus en plus synonymes.

4. Par ailleurs, le passage d'une problématique d'ordre quantitatif à une problématique d'ordre qualitatif se manifeste aussi par le fait que les nouveaux problèmes sont liés à la nature infiniment différenciée du territoire et ont, par conséquent, des caractères qui diffèrent d'une communauté territoriale à l'autre. C'est pourquoi il n'est pas sensé d'imaginer qu'ils puissent être résolus par une planification bureaucratique et centralisée. La faillite des méthodes soviétiques de planification est très éclairante à cet égard. L'histoire est en train de donner raison à Rousseau. Le plan doit naître à la base pour tenir compte du caractère différencié localement des nouveaux besoins, donc dans la dimension de communautés territoriales libres et indépendantes.

5. Mais cette différenciation des problèmes et des solutions a lieu dans un cadre d'interdépendance croissante à tous les niveaux, jusqu'au niveau mondial. Il en est des communautés locales comme des individus. Leur liberté de se donner un plan efficace dépend de l'existence de conditions extérieures d'équilibre qui doivent être assurées par des décisions prises à un niveau supérieur. Un exemple pour tous : l'épuration des eaux des fleuves exige que les communautés locales s'y emploient, mais aucun résultat ne peut être obtenu si une autorité agissante au niveau du bassin tout entier n'assure la conformité et la coordination des comportements de tous. Quelques-unes de ces conditions d'équilibre, et non les moins importantes, doivent être assurées au niveau planétaire (paix, distribution et conservation de ressources limitées, équilibres écologiques généraux, lignes générales de la planification territoriale).

Il s'ensuit que le plan, c'est-à-dire la politique tout court, doit avoir son aliment premier dans les nécessités infiniment diversifiées, ressenties au niveau de la communauté locale, mais qu'il doit également s'échelonner sur plusieurs niveaux, allant de la communauté locale à la planète tout entière, du pôle communautaire au pôle cosmopolite. A l'exigence de l'indépendance des communautés locales, que nous avons soulignée avant, s'ajoute celle de la coordination des différents niveaux.

6. C'est là la définition du fédéralisme de Wheare. Mais ce n'est pas ma tâche d'entrer dans la partie positive du thème du colloque. Il me suffit de souligner que désormais les problèmes cruciaux de notre temps ne se posent plus au niveau national, sinon en tant qu'il est conçu comme un niveau parmi beaucoup d'autres, mais à plusieurs niveaux, parmi lesquels les plus importants sont le niveau local et le niveau planétaire. Or, si l'on ne conçoit

pas la démocratie comme un rite, mais comme un contrôle réel sur la prise de décision et comme une participation à la vie politique, il est évident qu'il ne peut y avoir de démocratie que là où il y a des décisions à prendre. Il s'ensuit qu'aujourd'hui la démocratie ne peut se développer que dans la mesure où ses institutions s'échelonnent sur plusieurs niveaux, et qu'elle est en même temps démocratie internationale et démocratie communautaire. Mais aujourd'hui, les structures décisionnelles, sur lesquelles opère le contrôle démocratique, restent toujours monopolisées par le niveau national. Cela nous met en présence d'une véritable crise de la démocratie (dont l'exemple le plus frappant est le déficit démocratique qui se manifeste au sein de la Communauté Européenne, où la structure intergouvernementale des organes décisionnels et l'impuissance du Parlement Européen empêchent que les mécanismes de contrôle démocratique soient portés au niveau où les problèmes se posent). L'origine de la crise de la démocratie doit par conséquent être indiquée dans la dimension nationale, dans l'existence d'un seul niveau décisionnel et d'un seul loyalisme. Démocratie et nationalisme, qui paraissaient s'identifier lors de leur naissance, sont aujourd'hui, par conséquent, deux termes antithétiques.

Jean-François Aubert
Professeur à l'Université de
Neuchâtel, Suisse.

I. Aperçu des Instruments de démocratie semi-directe en Suisse.

A. Droit fédéral.

Référendum obligatoire.

- La Constitution et toutes ses revisions sont soumises au référendum obligatoire, où il faut une majorité des électeurs qui ont voté et une majorité des cantons.
- Idem pour l'approbation de certains traités internationaux particulièrement importants.
- Idem pour les arrêtés (urgents) qui dérogent à la Constitution.

Référendum facultatif.

- Les lois sont exposés au référendum si celui-ci est demandé par 50.000 électeurs dans un délai de 90 jours.
- Idem pour les arrêtés qui ont un contenu législatif.
- Idem pour l'approbation de certains traités internationaux.

Initiative populaire.

- 100.000 électeurs peuvent demander la revision, totale ou partielle, de la Constitution.

Il n'y a pas d'initiative populaire pour les lois ni pour les arrêtés.

B. Droit cantonal.

Le régime varie de canton à canton, sauf quelques règles de droit fédéral qui leur imposent un minimum de démocratie semi-directe.

Référendum obligatoire.

- La Constitution et toutes ses revisions sont soumises au référendum obligatoire (règle de droit fédéral).

- Idem pour les lois, dans une quinzaine de cantons.
- Idem pour les arrêtés ouvrant des crédits (référendum "financier"), dans une vingtaine de cantons.

Référendum facultatif.

- Les lois sont exposés au référendum, dans une dizaine de cantons, s'il est demandé par un certain nombre d'électeurs ; dans quelques cantons, aussi s'il est demandé par un certain nombre de députés.
- Idem pour toutes sortes d'arrêtés (grande variété selon les cantons).

Initiative populaire.

- Elle est prévue, dans tous les cantons, pour la revision de la Constitution (règle de droit fédéral).
- Elle est prévue, dans tous les cantons, pour les lois.
- Elle est prévue, dans une quinzaine de cantons, pour les arrêtés non législatifs.

Remarques :

Le référendum, en Suisse, est généralement suspensif. Il n'est abrogatoire que pour les arrêtés urgents (déjà entrés en vigueur au moment du vote).

Il n'est jamais déclenché par le Gouvernement. Il ne porte jamais sur les actes du Gouvernement (ordonnances, règlements).

En droit fédéral, il est toujours impératif, jamais consultatif.

En droit cantonal, il est presque toujours impératif. La législation cantonale peut toutefois prévoir des référendums consultatifs (rare).

Dans certains cantons, la réunion annuelle des électeurs sur la place publique (Landsgemeinde) tient lieu de référendum.

II. Usage des instruments de démocratie semi-directe en droit fédéral. Statistique au 30 novembre 1988.

1. Les référendums fédéraux depuis 1848 (premier cas : 1866).

En tout, 364 questions.

	oui	non
A. Référendum obligatoire (264).		
a) Revision totale de la Constitution		
- Projets du Parlement	1	1
- Initiatives populaires	-	1
b) Revision partielle de la Constitution		
- Projets du Parlement	92	36
- Initiatives populaires	9	84
- Contreprojets du Parlement	17	9
c) Arrêtés dérogeant à la Constitution	11	-
d) Traités internationaux	2	1

B. Référendums facultatifs (100).

a) Lois et arrêtés	43	54
b) Traités internationaux	1	2

176 oui 188 non

2. Les initiatives populaires fédérales depuis 1848 (premier cas : 1880).

Initiatives déposées	environ 180
retirées	environ 60
annulées	2 (défaut d'unité)
soumises au vote	
acceptées	9
rejetées	85
pendantes	environ 20

III. Rapports entre le fédéralisme et la démocratie.

Fédéralisme : existence, dans l'Etat, d'Etats (plus petits) qui ont leurs institutions, leurs compétences, leurs organes.

Démocratie : entendue au sens de démocratie semi-directe, connaissant le référendum et l'initiative populaire (ci-dessus, I).

Voici les enseignements qu'on peut tirer de la pratique suisse :

A. 1. Effet positif du fédéralisme sur la démocratie.

Les cantons, plus petits que l'Etat fédéral, se prêtent mieux que lui à la démocratie. Oui, mais attention aux clichés !

Les cantons peuvent faire des expériences en matière de démocratie. Il y a, dans ce domaine, les matériaux d'un véritable droit comparé.

Les cantons ont des institutions démocratiques que l'Etat fédéral ne connaît pas. Référendum financier, administratif; initiative législative; Landsgemeinde, etc. (ci-dessus, I B).

Ces institutions ont servi de modèle aux institutions démocratiques de l'Etat fédéral. Voir, en particulier, la revision totale de la Constitution fédérale, en 1874 (introduction du référendum sur les lois).

2. Effet négatif du fédéralisme sur la démocratie.

Il peut arriver que le fédéralisme contrecarre la démocratie. Notamment, dans la procédure de revision de la Constitution fédérale, l'exigence de la double majorité (ci-dessus, I A in initio). Six fois, la majorité des cantons a paralysé la majorité des électeurs (dont quatre fois depuis 1970).

B. 1. Effet positif de la démocratie sur le fédéralisme.

La nécessité d'un référendum constitutionnel pour transférer une compétence des cantons à l'Etat fédéral rend les transferts plus difficiles (indépendamment même de l'exigence de la double majorité) et protège par conséquent les cantons. Les textes doivent être prudemment mesurés (longs articles, détaillés, remplis de garanties pour les cantons, etc.).

La possibilité d'un référendum contre une loi fédérale incite aussi le législateur fédéral à la prudence. Quand même il n'y a pas, ici, l'exigence de la double majorité, le référendum législatif a souvent servi de rempart aux cantons.

La perspective d'un référendum a conduit les autorités fédérales à instituer une "consultation" préalable des cantons dans la phase de préparation des revisions constitutionnelles et des lois.

2. Effet négatif de la démocratie sur le fédéralisme.

Il peut évidemment arriver que la majorité du peuple (et des cantons) fasse violence à certaines minorités. C'est ainsi qu'au dix-neuvième siècle, les cantons radicaux et protestants ont imposé leur volonté, à plusieurs reprises, aux cantons conservateurs et catholiques. On pourrait imaginer également une domination des cantons alémaniques sur les cantons latins (à vrai dire, ce risque ne s'est que rarement concrétisé dans les référendums; voir ci-dessous, V).

De toute façon, le risque de domination de la majorité est encore plus grand dans un Etat unitaire.

IV. La question d'échelle.

A. En général.

Thèse : Le référendum est pratiqué d'autant plus largement que la collectivité considérée est petite.

Raisons probables : difficulté de mouvoir fréquemment de grandes masses ; risque de désintégration d'une population hétérogène (ci-dessous, V).

Mais la thèse est surtout fondée sur l'observation historique.

1. Les grands Etats ne pratiquent guère le référendum.

Etats-Unis : Pas au niveau national (une exception, en 1933, pour la ratification du XXIème Amendement).

Grande-Bretagne : Pas au niveau national (une exception, en 1975, explicable par la situation d'un parti politique).

Allemagne (RFA) : Pas au niveau national (expérience peu concluante du temps de la Constitution de 1919).

France : Oui, quelquefois, sur provocation des autorités (six fois, en trente ans, sur des questions relativement simples).

Italie : Oui, mais partiel; seulement contre une loi existante (jusqu'à maintenant, aucune abrogation, sur une quinzaine de cas).

Ailleurs, il y a eu quelques référendums sur des Constitutions nouvelles; mais le référendum n'est pas devenu, dans les grands Etats, un instrument ordinaire de gouvernement.

2. Le référendum s'est surtout développé dans les Etats moyens et petits.

Les Etats membres des Etats-Unis; par exemple, en Californie, plusieurs centaines de votes populaires depuis 1912.

La Suisse et ses cantons : voir ci-dessous, B.

L'Australie et ses Etats : depuis le début du siècle (jusqu'en 1977), une quarantaine de référendums nationaux, une trentaine dans les Etats.

Les Länder allemands : quelques cas. Etc.

Le référendum communal est assez répandu. Pas de statistique.

B. En Suisse.

Suisse : 6,5 millions d'habitants ; 4,25 millions d'électeurs ; taux d'abstention élevé (environ 60%) ; participation active de 1,5 à 2 millions d'électeurs.

Vingt-six cantons. Zurich (le plus peuplé) : 1,15 million d'habitants ; 0,75 million d'électeurs.

Fréquence des référendums nationaux : de 1848 à 1988, 364 questions (voir ci-dessus, II) ; à noter que les référendums sont devenus plus nombreux depuis une quinzaine d'années.

Fréquence des référendums cantonaux. Il n'existe que quelques statistiques, très partielles :

De 1966 à 1970, dans tous les cantons (excepté les cantons à Landsgemeinde), environ 520 questions, dont 75 dans les cantons francophones. Pendant ces cinq années, 36 questions nationales.

Estimation prudente : une centaine de référendums par année dans l'ensemble des cantons ; en moyenne, cinq ou six par an et par canton (excepté les cantons à Landsgemeinde) ; à noter que, depuis une quinzaine d'années, les référendums nationaux tendent à être aussi nombreux.

Le grand pourvoyeur des votes populaires dans les cantons est évidemment le référendum obligatoire (ci-dessus, I B). Plus particulièrement le référendum financier. Et alors il faut voter, même si personne ne conteste sérieusement le crédit ; il en résulte un abstentionnisme accru.

Ajouter que les votes cantonaux ont lieu, dans de nombreux cantons, le même jour que les votes nationaux (fédéraux). Les questions nationales (fédérales) occultent souvent les questions cantonales.

Pour les communes, pas de données numériques. (Mon expérience personnelle : en quelque quarante ans, dans les trois communes où j'ai habité, j'ai participé à une vingtaine de référendums communaux).

CONCLUSION : Il est difficile de soutenir qu'en Suisse la démocratie semi-directe est plus animée dans les cantons (et les communes) qu'au niveau national. Il n'y a pas de différence sensible entre un Etat de six millions d'habitants et des cantons de cent mille à un million d'habitants. Ces collectivités sont trop modestes pour que l'"effet d'échelle" y soit marqué.

V. Effet désintégrateur des référendums nationaux ?

Tous les Etats d'une certaine importance sont composés d'une population hétérogène. Hétérogène par l'histoire, les habitudes, le caractère, la physiologie ; parfois la langue, la confession, etc. Ces différences sont d'autant plus marquées qu'elles suivent des lignes territoriales.

Les Etats se sont créés dans un effort pour surmonter ces différences, par des autorités et des lois communes. Sic, en Europe, la France, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, etc.

Question : les référendums nationaux ne risquent-ils pas de faire ressortir crûment les différences (davantage que les élections nationales) ? Par exemple, en Belgique, si les suffrages d'une région s'opposent systématiquement à ceux d'une autre région ? Le problème n'est pas niable s'il y a peu de régions et qu'elles forment des blocs territoriaux.

L'expérience suisse ne permet toutefois pas de constater d'effet désintégrateur. Probablement parce qu'il n'y a pas de blocs territoriaux.

Opposition confessionnelle ? Elle a certainement existé au XIX^{ème} siècle : Sonderbund, 1847 ; Kulturkampf, 1870 ss. Aujourd'hui, les deux principales confessions sont, territorialement, très mélangées. Plusieurs cantons mixtes. En tout cas, rares sont les scrutins où les deux camps (oui/non) correspondent aux deux confessions. A la rigueur sur la question de l'interruption de grossesse (1977, 1978, 1985) ; et la séparation n'était même pas nette.

Opposition linguistique ? Ici, le mélange territorial n'a pas eu lieu. Il y a une frontière des langues. Seulement, elle passe à travers les cantons (Jura, Berne, Fribourg, Valais) - et les cantons unilingues, de part et d'autre de la frontière, ont aussi, dans leurs camps respectifs, des conflits internes. Il n'y a pas deux blocs qui s'affrontent, un bloc alémanique (majoritaire) et un bloc latin (minoritaire). L'étude des référendums nationaux (fédéraux) montre qu'actuellement leur résultat dépend fort peu de la division linguistique de la Suisse.

Pendant les douze dernières années, de 1976 à 1988, environ cent questions ont été posées au peuple suisse. Sur ces cent votes, les cantons latins ont été battus treize fois. Il s'agit des cas où ces cantons étaient tous, ou presque, dans la minorité. Dans dix de ces treize cas, ils étaient presque seuls dans la minorité. Voici les domaines où le "clivage" linguistique s'est produit :

- Aide au Tiers Monde, 1976.
- Protection des locataires, 1977.
- Protection des minorités (nombre de signatures requis pour les initiatives populaires et les demandes de référendum), 1977.
- Heure d'été (connue en France, mais pas encore en Allemagne), 1978.
- Majorité civique à dix-huit ans, 1979.
- Méfiance à l'égard des centrales nucléaires, 1979, 1984 (deux fois).
- Liberté de l'automobiliste, 1980, 1984 (deux fois).
- Subventions économiques, 1985.

En regard de ces treize cas (sur cent !) où les cantons latins ont été battus, on peut en citer quatre où, au contraire, leur apport a été déterminant pour faire pencher la balance :

- Contre une loi sur l'aménagement du territoire (jugée trop centralisatrice), 1976.
- Contre l'interdiction de vendre des immeubles à des étrangers, 1984.
- Pour des subventions fédérales aux bourses d'études, 1985.
- Pour le nouveau droit matrimonial (plus respectueux du principe de l'égalité entre hommes et femmes), 1985.

CONCLUSION : Les différences entre la Suisse alémanique et la Suisse latine, qui ont un indéniable effet sur la politique fédérale (notamment dans la préparation des lois), se font peu sentir dans les référendums nationaux.

Bibliographie sommaire.

Auer A., Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, Revue de droit suisse, 1984, II, 1-110.

Butler D. & Ranney A, éd., Referendums, Washington, 1978, p. 39-66 (sur la Suisse).

Contini, F., Institutions et forces politiques des cantons romands et du Jura bernois, Neuchâtel, 1987.

Delley J.D., L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe, Lausanne, 1978.

Delperée F., Référendums, Bruxelles, 1985, p. 357-386 (sur la Suisse).

Duroy S. et al., Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse, Paris, 1987.

Grisel E., Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Suisse, Lausanne, 1987.

Gullo R., Die kantonalen Volksabstimmungen 1966-1970, Annuaire suisse de science politique, 1971, p. 119-144.

Moser C., Les processus législatifs cantonaux, Genève, 1985.

Neidhart L., Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Berne, 1970.

Rhinow R., Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Revue de droit suisse, 1984, II, 111-273.

Riklin A. & Kley R., Stimmabstinenz und direkte Demokratie. Daten zur direkten Demokratie, Berne et Stuttgart, 1981.

Annuaire suisse de science politique, Berne, année 1987.

Pouvoirs, n° 43, sur la Suisse, Paris, 1987.

DEMOKRATIE EN FEDERALISME

Senator Ludo Dierickx
Agalev

Demokratie

Demokratie is een besluitvormingsstelsel waarin beleidsideeën en de dragers ervan op een geregelde wijze worden gekozen door de leden van de geïnstitutionaliseerde gemeenschap.

Indien alleen beleidsideeën worden gekozen zonder de dragers ervan (om het beleid waar te nemen) hebben we niet te doen met een democratisch besluitvormingsstelsel : cf. o.m. referenda zonder parlementaire democratie, de Ministerraden van de E.G. en van de NAVO, overleg- en samenwerkingsstructuren tussen (nationale of regionale) uitvoerende organen, de medico- mutualistische commissie, de Belgische intercommunales, etc... In geen van deze gevallen kan de collectiviteit van de burgers, die de gevolgen ondergaan van de getroffen beleidsbeslissingen, het beslissingsorgaan wijzigen in zijn samenstelling of ten val brengen. Een deeldemokratie (een staat, een regio, een gemeente, een sociale organisatie) kan zich alleen eenzijdig terugtrekken of ermee dreigen. Dit is een handelswijze die niet behoort tot het normale democratisch aktiepatroon.

Indien alleen de dragers van beleidsideeën worden gekozen, maar niet de beleidsideeën zelf, hebben we evenmin te doen met een democratisch besluitvormingsstelsel : cf. o.m. het Europees Parlement, de Belgische ondernemingsraden, rechtstreeks verkozen adviesorganen,...

De twee elementen behoren samen tot het wezen van democratie. Door deze twee elementen onderscheidt de democratie zich van allerlei vormen van schijndemokratie en van bepaalde sociale structuren en verschijnselen die met "demokratie" worden geassocieerd en ook kunnen bijdragen tot de verrijking van het democratische besluitvormingsproces : opiniepeilingen, pluralistische massa-media, T.V.-debatten, hoorzittingen, openbaarheid van debatten en bestuur, wettelijk voorgeschreven pluralisme in beslissings- en adviesorganen, cumulatieverbod, enz...

Federalisme

Een federale staatsstructuur is te zien als een verrijking en een verfijning van de democratie. Door decentralisatie worden meer burgers bij de besluitvorming betrokken. Indien het federaliseringsproces soevereine staten samenvoegt hebben we bovendien te doen met een verruiming van de democratie. Mensen die voorheen buitenlanders waren worden betrokken bij het federale democratische besluitvormingsproces.

Het federalisme wordt gezien als zijnde een systeem in het belang van de enkeling (de enkeling is de eerste schepper van waarden en drager van rechten, niet de staat, niet de deelstaat, niet de natie) die niet mag worden bedreigd door de diktatuur van monarchen of democratische meerderheden in ver afgelegen hoofdsteden.

Montesquieu en Imanuel Kant pleitten in *De l'Esprit des Lois* (1748) en in *Zum ewigen Frieden* (1795) voor de oprichting van federatieve staten. Montesquieu schrijft in het 9de boek : "la constitution fédérative doit être composée d'Etats de la même nature, surtout d'Etats républicains" want "l'esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement, l'esprit de la république est la paix et la modération". En Kant zegt dat het volkerenrecht moet gebaseerd zijn op een federalisme van vrije staten (Zweiter Definitivartikel) en dat de grondwet van die staten republikeins moet zijn (Erster Definitivartikel). In een republikeinse staat is het staatshoofd "Staatsgenosse" en geen "Staatseigentümer".(1)

Dat het federalisme gedacht is in het belang van de burger (die o.a. vrede wil) en niet in de eerste plaats ter institutionalisering van taal- en volksgemeenschappen (alhoewel dat ook het geval kan zijn) d.w.z. ter verfijning van de democratie, blijkt uit de geschriften van Alexis de Tocqueville en Pierre-Joseph Proudhon die vooral bevreesd waren voor het democratisch centralisme. Alexis de Tocqueville schreef in *De la démocratie en Amérique* : "Door de democratisering van een centralistische staat kunnen de individuen gaan deelnemen aan de besluitvorming inzake de belangrijkste aangelegenheden, in de minder belangrijke en de bijzondere wordt de participatie echter onmogelijk...". Pierre-Joseph Proudhon van zijn kant schreef in zijn *Carnets* o.a. "L'unité dans la variété, voilà ce qu'il faut chercher, en respectant l'indépendance des fueros, des cantons, des principautés... Point de cette unité, qui tend à absorber la souveraineté des villes, cantons et provinces, en une autorité centrale".

Proudhon staat aarzelend tegenover de idee van natuurlijke grenzen en wil het ééntalige Frankrijk verdelen in 36 deelstaten. In zijn posthuum (1865) uitgegeven werk *De la capacité politique des classes ouvrières* lezen wij : "Supposons cette belle unité française divisée en trente-six souverainetés d'une étendue moyenne de 6.000 kilomètres carrés et d'un million d'habitants. Supposons en chacun de ces trente-six états, le pouvoir réduit à ses attributions essentielles...". In *Contradictions politiques* heeft hij het over "quinze ou dix-huit souverainetés principales" (Bernard Voyenne, p. 181).

Van Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) weten we dat hij in zijn ontwerp van staatsregeling van het jaar VIII (1799) Frankrijk wilde verdelen in departementen waarvan de hoofdplaats in een dagreis door de burgers kon worden bezocht.

Prof. G. Goriély heeft steeds gepleit voor overzichtelijke federale deelstaten groot genoeg om economisch leefbaar te zijn en klein genoeg om er vormen van directe democratie te laten bloeien.

Denis de Rougemont die veel aandacht besteedt aan het probleem van de etnische en linguïstische minderheden in Europa heeft het over regio's die hij omschrijft als "espaces de participation civique". "Le besoin de participation civique peut suffire à lui seul, en l'absence de "problèmes" ethniques et de "défis" économiques à susciter des projets régionaux sans précédents historiques, tournés vers un avenir où l'homme pourra de nouveau faire entendre sa voix, agir en citoyen libre et responsable dans une communauté à mesure humaine (Denis de Rougemont, p. 118).

(1) Reclam, Leipzig 1947, p. 15.

Uit dit alles blijkt dat het federalisme in hoofde van heel wat denkers en publicisten eerst en vooral in dienst staat van het individu en in mindere mate van naties, etnieën, deelstaten of vaderlanden. In de federale staten wordt echter steeds rekening gehouden met de rechten van deze entiteiten, o.m. door middel van het bicameraal stelsel waarin de deelgebieden paritair of op een gewogen manier zijn vertegenwoordigd.

In principe worden aan de hogere beslissingsinstanties zo weinig mogelijk bevoegdheden en middelen gegeven, aan de lagere zoveel mogelijk. Alleen die machten worden aan de federale uitvoerende en wetgevende instanties toevertrouwd die door de deelgebieden niet doeltreffend kunnen worden behandeld.

De rijkdom van het federale systeem bestaat erin dat niet alleen gediscussieerd wordt over de inhoud van de te nemen beslissingen, maar ook zeer vaak over het niveau waarop ze moeten worden genomen.

In principe beschikt de federale democratie als overkoepelende democratie over "la compétence de compétences", over een evocatierecht, over de macht conflicten tussen deelstaten te beslechten en om in bepaalde gevallen (het geval van de concurrerende bevoegdheden) tussen te komen : "Bundesrecht bricht Landesrecht".

De burger-kiezer heeft dus niet alleen democratische participatierechten in zijn eigen deelstaat, maar ook in de federale staat. Hij neemt deel aan de verkiezingen in zijn deelstaat en aan de federale verkiezingen.

Er kan natuurlijk gesproken worden van minder directe participatierechten voor de burgers als kwesties die verband houden met bevoegdheidsconflicten en belangenconflicten tussen deelstaten, met de federale grondwettelijkheid van beslissingen en wetten beslecht worden niet door het federale parlement, maar wel door een hoger gerechtshof. Een hoger federaal gerechtshof (dat niet moet leiden tot "le gouvernement des juges") is niet weg te denken uit de meeste federale staten.

Gevaar voor uitholling van de democratie

Hoe kan nu een federaliseringsproces leiden tot de uitholling van de democratie ?

Dit kan gebeuren wanneer het federaliseringsproces in feite een confederaliseringsproces is, wanneer de deelstaten soevereine staten worden die slechts diplomatieke betrekkingen (1) met elkaar onderhouden en de democratische relaties tussen de burgers vervangen worden door een diplomatieke relatie (in de betere omstandigheden) tussen de staten, d.w.z. tussen de regeringen. In dit laatste geval komen we in een besluitvormingsstelsel terecht dat niet beantwoordt aan onze definitie van een democratisch besluitvormingssysteem : de burgers kunnen noch de beleidsideeën noch de dragers ervan kiezen of sanctioneren (door een andere manier dan door eenzijdig te dreigen met verbreking van de al dan niet geïnstitutionaliseerde band of met vergeldingsmaatregelen).

(1) of semi-diplomatieke betrekkingen d.w.z. als de diplomatieke besluitvorming wordt geanimeerd door een permanente centrale administratie, cf. E.G.

Daarbij komt dat de diplomatieke besluitvorming niet wordt omringd door wat normaal de democratische besluitvorming verrijkt : geen transnationale enquêtes of opiniepeilingen, geen plurinationale of -regionale debatten in de massa-media, geen openbaarheid van de debatten en van bestuur (diplomatieke vergaderingen zijn geheim of niet-openbaar), geen informatieverstrekking door media die op een gelijke wijze toegankelijk zijn voor de burgers van alle betrokken staten of deelstaten, geen over de grenzen heen gestructureerde middelpuntzoekende krachten (partijen, vakbonden, professionele organisaties, parlementaire fracties,...) die overbruggende standpunten verdedigen, geen politieke acteurs die de mogelijkheid krijgen zich in gelijke mate te richten tot de burgers van alle betrokken staten en deelstaten...

Niet alleen de democratie, maar de besluitvorming zelf gaat ten onder van zodra alle staten of deelstaten beschikken over een "legaal" of feitelijk vetorecht. Er is sprake van feitelijk vetorecht wanneer de staten of deelstaten "grotesk" verschillend zijn in omvang en macht of wanneer ze te gering in aantal zijn, nl. slechts 2, 3, of 4. Dit kan leiden tot een voortdurende blokkering van het beslissingsmechanisme en tot destabilisering. De aanwezigheid van een groter aantal deelstaten kan bijdragen tot "a crisscrossing of conflicts" wat stabilisering van het systeem kan teweeg brengen.

Een te gering aantal deelstaten kan leiden tot toenemende spanningen : wat aan één deelstaat wordt gegeven (zelfs door de federale staat) wordt tergend duidelijk ontnomen aan de andere deelstaat.

De spanning wordt nog sterker gedramatiseerd wanneer de federalisering neerkomt op een institutionaliseren van nationalismen, volksgemeenschappen, taalgemeenschappen (en van geen andere gemeenschappen).

Als nationalismen zich institutionaliseren in een federale staat dan wordt het normale einddoel van het nationalisme (*What is nationalism ?* van Ernst B. Haas), de soevereiniteit, niet bereikt, maar blijven wel alle ingrediënten aanwezig waardoor nationalismen bestaan en zich (wederzijds) voeden : valorisering van uiterlijke kenmerken als taal, grondgebied, gewoonten, klederdracht, met politieke doelen (opwaardering tot opperste en enige criteria voor groeps- en gemeenschapsvorming en menselijke solidariteit) : diskriminaties en asociale houdingen t.o.v. mensen die behoren tot andere deelstaten, streven naar economische machtsposities, goed praten van groepsegoïsme in de (economische) concurrentiestrijd met andere gemeenschappen.

Dit alles lokt dan bijna identieke reacties uit bij de andere volksgemeenschappen waardoor we dan terecht komen in de duivelskringloop die niet goed is voor de democratie (krampachtige en autoritaire reacties binnen de strijdende kampen), de mens en de wereld, die wordt bedreigd door overbevolking, schaarste en tal van vernietigingsprocessen.

De vraag is tenslotte : In welke mate draagt de Belgische staatshervorming al dan niet bij tot de verrijking van de democratie ?

De staatshervorming voorziet geen regeling van de belangenconflicten tussen gemeenschappen en gewesten, geen rechterlijke, geen democratische. Als een gewest geschaad wordt in een belang kan dit niet worden opgeworpen of beslecht in een parlementaire assemblée. Het Arbitragehof kan zich alleen uitspreken in bevoegdheidsconflicten.

Tal van materies werden overgeheveld naar de gewesten en gemeenschappen (ook materies die niet worden gefederaliseerd in federale staten : autowegen, havens, economie). Toch wordt ingezien dat tal van problemen zich kunnen voordoen waarbij alle gewesten zijn betrokken. Deze worden niet besproken en geregeld in het "federale" parlement maar in nieuwe buitenparlementaire instanties. In de regeerverklaring Martens VIII wordt op 27 plaatsen gesproken over materies die moeten worden geregeld door samenwerkings- en overlegstructuren tussen de uitvoerende organen. De interventie van de heer Martens in de Kamer van 14 november 1988 is op dit gebied zeer leerrijk. In zijn rede is er o.m. sprake van jaarlijks overleg tussen de nationale overheid en de gewesten, van volmachten voor de nationale regering indien van 1994 af de EMU in het gedrang zou komen (p. 9), van de nodige overlegprocedures die moeten leiden tot de coördinatie van het fiscaal en begrotingsbeleid na overleg met expertencommissie (p. 10), van concertatie (in de brede zin) tussen de nationale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, van verplichte samenwerkingsakkoorden, van een college van scheidsrechters dat zich zal uitspreken over geschillen in verband met de samenwerkingsakkoorden en van de maatregelen die moeten worden getroffen om het vastlopen van de procedures in dit college te vermijden (p. 11-12), van bevordering van het overleg en de samenwerking en de mogelijkheid subcommissies en interministeriële conferenties op te zetten bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, de gemeenschappen en de gewesten (p. 12).

In al deze pagina's is er met geen woord sprake van een rol weggelegd voor het Parlement, noch voor de Kamer, noch voor de Senaat die toch een rol had moeten spelen in de bevordering van de goede relaties tussen de drie gewesten.

Verder dient nog vermeld :

- dat de gewesten en de gemeenschappen hun nieuwe bevoegdheden niet mogen decentraliseren naar de provincies en de gemeenten;
- dat in het kader van de wet op de faciliteitengemeenten werd bepaald dat de vergaderingen van de schepencolleges in heel het land (dus niet alleen van de faciliteitengemeenten) geen openbaar karakter mogen hebben;
- dat in de acht betrokken faciliteitengemeenten de colleges proportioneel moeten worden samengesteld en dat slechts de oppositie van een schepen een zaak naar de openbare vergadering van de gemeenteraad kan verwijzen;
- dat het in Brussel, hoofdstad van het meertalige Europa, grondwettelijk onmogelijk gemaakt werd meertalige kandidatenlijsten in te dienen voor de verkiezing van de hoofdstedelijke raad.

Het Belgische federaliseringsproces wordt beheerst door een ondemokratische en onfederalistische idee, nl. dat Vlamingen en Franstaligen eigenlijk niet in staat zijn samen te werken aan plannen en rechtsregels in het belang van de hele Belgische gemeenschap. In de politieke klasse (dit geldt veel minder voor de bevolking die rustig blijft en blij geeft van een bijna volmaakte onverschilligheid t.o.v. deze "historische" staatshervorming) wordt een fundamenteel democratische idee overboord gezet, nl. het vertrouwen in de redelijkheid van alle medemensen : volgens Belgische federalisten mag een Vlaming geen vertrouwen hebben in een Franstalige en kan ook een Vlaming nooit een goede beslissing

nemen voor Walen en omgekeerd (in Europa kan een Vlaming wel iets goeds beslissen voor Portugezen).

In plaats van zich in het Europese federaliseringsproces in te schakelen leidt het Belgisch federalisme in grote mate tot een dwarsbomen ervan. Dit wordt door de regering toegegeven. Ze zegt dat er iets moet worden aan gedaan. Immers bij gebrek aan normenhiërarchie en evokatierrecht op nationaal niveau wordt de staat België als lid van de Europese Gemeenschap regelmatig veroordeeld omwille van het niet-uitvoeren van Europese richtlijnen door de gewesten. België kan zich echter niet keren tegen deze gewesten en geen enkele maatregel treffen om Vlaanderen en Wallonië te dwingen de Europese richtlijn te eerbiedigen.

In het Belgisch federalisme blijven niet alleen alle elementen behouden eigen aan nationalisme in federaties op linguïstisch-etnische basis, maar wordt de soevereiniteitsidee van de twee nieuwe natiestaten extra beveiligd en gegarandeerd :

- geen wetgevende of rechterlijke macht die de decreten van de deelstaten beoordeelt op hun grondwettelijkheid (behalve wat betreft de artikelen 6, 6 bis en 17 van de grondwet);
- geen normenhiërarchie;
- geen afdwingbaarheid van de Europese richtlijnen ten aanzien van gemeenschappen en gewesten;
- institutionalisering van de diplomatieke relatie tussen de deelgebieden in overlegorganen en samenwerkingsstructuren;
- federalisering van bevoegdheidsgebieden die in alle federaties behoren tot de competentie van het federale gezag.

België is geen federale staat. België institutionaliseert twee nationalisme en dit temidden van grote onverschilligheid van de kant van de bevolking. Dit laatste is hoopgevend. Het is niet uitgesloten dat de bevolking, en vooral de jeugd, meer ziet en begrijpt dan wij vermoeden, namelijk dat ze beter aanvoelt dan de politici aan welke verruiming en verfijning van de democratie wij op het einde van de twintigste eeuw behoefte hebben en welke vormen van waarachtige democratische sociaal gemotiveerde solidariteit vandaag onontbeerlijk zijn voor dit meertalig België, voor Europa en de wereld.

DEBAT

Prof. Dr. MICHAEL BURGESS (Plymouth Polytechnic)

Prof. Dr. CESAR DIAZ-CARRERA (CIFE, Madrid)

Prof. Dr. MAX FRENKEL (Neue Züricher Zeitung)

Prof. Dr. RUDOLF HRBEK (University of Tübingen)

Mr. MARK NELSON (Wall Street Journal)

Mark Nelson

It is a pleasure for me to be asked by the Coudenberg Group to be here. I think we have a really interesting topic. When I first came to Belgium, I was to start covering the Benelux countries and the first story that my editors wanted me to write was a story about the Belgian elections. This was in 1985. I went out and I followed Mr. Martens around on the campaign trail and got thrown into the questions of the Belgian elections and the questions of the Belgian state that I did not have very much experience with. In that time I became pretty interested in that whole question of the Belgian federalism process. It is a very interesting thing to have watched in this last three years because there has been a tremendous amount of development in this question. Two governments have fallen because of language disputes. But in the process of creating what is now being advertised as a federal government, I think that many of the questions that were being asked by the people of Belgium at the time that these governments fell were not answered by the federal structure that was subsequently created.

So, what I would like to do today is to look at what has happened. I think the federal structure that is evolving in this country is pretty much a disaster. I think it is setting itself up for trouble, both on a national level and an international one. It is inefficient in terms of its economic workings and I think it is a system that was already bureaucratically laboured in 1985, but is even more so in 1988.

What I would like to do here today is to debate with some of these austere gentlemen around me who study this in a lot more detail than I do, to talk about the theory behind federalism in other countries and how this might relate to the Belgian question.

I think that one of the main questions that we have to deal with today is whether it is possible to have a two-part federal structure, one side against the other. I would like to ask Mr. Frenkel to talk a little bit about that.

Max Frenkel

J'ai suivi les affaires en Belgique, pas de très près, depuis une quinzaine d'années et ce qui me frappe, c'est que pratiquement tous les deux ans j'apprends que dorénavant la Belgique sera une fédération. De ce que j'ai appris aujourd'hui, j'ai un peu l'impression que ce n'est pas la dernière fois que j'ai entendu ça.

Vous m'avez posé une question spécifique, à savoir : "Est-il possible d'avoir un fédéralisme à deux ?" En principe, tout est possible. Le problème est : quelles sont les conditions ? Nous avons d'ailleurs un fédéralisme à deux. Il a été évoqué ce matin; c'est la Tchécoslovaquie. Vous pouvez dire que ce n'est pas un vrai fédéralisme, vous pouvez dire ce que vous voulez, mais je vous avertis que l'on a dit la même chose du fédéralisme yougoslave dans le monde occidental et Dieu sait que c'est pratiquement une confédération.

Mais en ce qui concerne le fédéralisme à deux, il y a bien sûr des problèmes. Le problème, c'est que ce sont toujours les mêmes qui tendent à s'opposer. Comme M. Aubert vient de décrire le système suisse, vous avez pu conclure que ce sont toujours des alliances différentes qui s'opposent, ce qui fait que les conflits ne sont pas trop durs. Mais si ce sont toujours les mêmes, alors ça peut jouer si, de l'autre côté, il y a aussi des institutions qui sont très stabilisatrices. J'ai parlé de la Tchécoslovaquie et il est effectivement difficile d'imaginer comment la Tchécoslovaquie pourrait fonctionner comme fédération, compte tenu de l'histoire, s'il n'y avait pas aujourd'hui le parti qui est pratiquement unifié. Vous avez vu de par ailleurs qu'en Yougoslavie, du moment que le parti s'est affaibli - d'ailleurs, on a vu quelque chose de semblable aux Indes - du moment que le contrôle du parti s'est affaibli, c'est la cohésion qui en quelque sorte a éclaté. Je ne connais pas suffisamment la Belgique pour pouvoir dire quel serait ce lien qui serait vraiment unificateur, au point de pouvoir faire face à un système qui est intrinsèquement assez instable, comme je le vois maintenant. C'est là la réponse à votre question.

Mark Nelson

I would like to ask Mr. Hrbek, what do you think is this thing that connects the German state? Is there a strong connecting element in the German system that holds it together ?

Rudolf Hrbek

First of all I would like to answer this question "Is a two-sided federalism possible ?" My answer, without wishing to interfere in Belgian domestic affairs, is a clear and definite NO! It cannot work. And it cannot work for a very simple reason. To have only two partners against a particular historical experience means that such a structure is in day-to-day business a zero-sum game, which means what the one side gains is at the same time a loss for the other side. This creates an atmosphere which is not capable of generating mutual trust, a readiness to cooperate, to find a balance, a package deal between different components. I would not, if I would be asked, I would not and I could not recommend something like that. As you know, in the Federal Republic we have on the whole eleven Länder - I will not talk about the very special situation of Berlin, one of these eleven - but I think with respect to this particular question, the major lesson we can draw from four decades of experience is that the components of this federal system, the Länder, have managed to cooperate, to cooperate so that always each Land has some gains. You have no permanent coalitions; you have ad hoc, you can say, alliances and sometimes you have a very clear front : the federal finance minister against eleven finance ministers, irrespective of the fact that in different Länder the finance minister does belong to the social democratic party or the christian democratic party. They just defend their Länder concerns. And I think it is important that there are more than two units.

Mark Nelson

When did the major trade-offs happen in the German state ? At what level do you find this intermingling of interests where you can actually trade one thing for the other, trade a financial question for a social one or that kind of thing ?

Rudolf Hrbek

Well, there are different arenas. One is in the relationship between the federation, the federal government, on one side and the Länder on the other side. And the second would be amongst the Länder themselves. You have the vertical and the horizontal relationship: for example, Länder have to cooperate and there is a redistribution of financial resources, we call it Finanzausgleich, from the richer parts of Länder to the less rich. So, you have these cooperation patterns between the Länder. There is another arena, our second chamber, the Bundesrat, where you have representatives of the Länder governments, with their administrative skills and experience. The Bundesrat very often has to cooperate and find a consensus with the Bundestag, our first chamber. And again I can only say, on the whole it has worked. This does not mean that there are no conflicts, that there is no competition, but on the whole they have managed to harmonize their mutual interests.

Mark Nelson

And no one ever manages to bring down a government in the process. I mean, there is no mechanism for forcing the government to resign. Does this ever happen ?

Rudolf Hrbek

You mean the government on the Land level or the federal government ?

Mark Nelson

The federal government. Does it ever happen in a conflict among the regions on a federal issue, that there is a question of instability of national government ?

Rudolf Hrbek

No. The only thing what you can say is, and this would be a partial aspect of an answer to our major question, that I see developments, new coalition patterns, this means new policies, a new perspective, a new paradigma, and that this can be prepared very carefully like in a laboratory on the level of one Land or a second Land and things are then developing and marching towards Bonn.

Mark Nelson

Do you want to say something on this question ?

Cesar Diaz

Precisely on this question no, but Prof. Hrbek talked about paradigma and I think it is the first time that this word comes out this afternoon. I am really surprised that it did not come out earlier because if we are to understand the situation in which we are in, I think that we should discuss democracy and the future of democracy here this evening.

And we should begin by trying to ask to ourselves which are the relevant questions concerning democracy with us here today and democracy in the future. If in the 18th century the main task was, la grande tâche c'était la conquête de la liberté, I realise that I was speaking English, while I was supposed to speak French, la grande tâche c'était la quête de la liberté et le protagoniste c'était le citoyen, donc l'individu, et si au 19ième siècle, la grande tâche c'était la justice sociale, et là aussi le protagoniste était l'individu, - le prolétaire lui aussi est un individu, - peut-être la grande tâche aujourd'hui, donc le nouveau paradigme qu'il faut approfondir, c'est celle d'arriver à imaginer une situation de pluralisme dialectique.

Le système démocratique tel qu'on le pratique maintenant dans notre société, ce sont des sociétés où à la base, il y a l'individu et l'Etat tandis qu'on doit bouger vers quelque chose de différent et ce quelque chose de différent, c'est justement de dépasser ce dualisme. Le dualisme est tellement dans nos consciences que nous ne nous sommes peut-être même pas rendu compte de notre pensée dualiste. Il est difficile de concevoir n'importe quelle réalité humaine, que ce soit la politique, on pense en termes de droite et de gauche, que ce soit la pensée et l'action, que ce soit le centre ou la périphérie, dans n'importe quelle manifestation, en logique on traite du vrai et du faux, en épistémologie de l'expérience et de la raison, en ontologie de l'être et de ne pas être, on pourrait multiplier les exemples. Or, on ne peut pas penser que dans des termes dualistes. Le dualisme est inséré dans le vieux paradigme newtonien. C'est un paradigme rationaliste, mécaniciste que les scientifiques dits durs, les scientifiques axés sur la mathématique ont déjà écarté ou sont en train d'écartier ou au moins de limiter dans son extension. Alors que se passe-t-il avec les scientifiques sociaux ? Est-ce que les scientifiques sociaux ne sont pas capables de tirer les corollaires de ce dépassement du vieux paradigme newtonien. Si vous m'accordez encore une minute, je voudrais en tirer trois conséquences. C'est-à-dire, quels sont les trois traits ou trois des traits pour lesquels on peut distinguer le vieux paradigme newtonien?

Tout d'abord, le sujet et l'objet sont séparés. C'est-à-dire on pense que l'observateur et la chose qu'on observe n'ont absolument rien à voir, alors qu'on sait aujourd'hui et c'est Heisenburgh qui nous dit qu'on ne peut pas, dans l'état actuel de nos connaissances, connaître la vitesse de l'électron et la direction de cet électron. C'est-à-dire que l'observateur doit choisir. Et par là il devient un participant actif. Le corollaire est aussi très important : cela signifie que le sujet, le sujet qui observe, l'objet observé et l'expérience d'observation forment un tout, forment un ensemble systémique. Est-ce qu'on peut dire alors qu'on a dépassé le dualisme ? Et si on a dépassé le dualisme, par quoi va-t-on le

substituer, quel sera le nouveau paradigme et quelles sont les conséquences qu'on peut en tirer pour nos sociétés ?

Deuxième trait du vieux paradigme scientifique : l'espace était conçu comme quelque chose de continu, res cogitans et res extensa de Descartes, alors qu'on sait depuis que la matière n'est pas continue, et il faut vraiment faire cette transposition avec beaucoup de prudence, alors est-ce qu'on peut dire qu'on peut expliquer en termes scientifiques pour la première fois que les changements qualitatifs, c'est-à-dire la révolution, sont possibles. Pour la première fois, il est possible d'expliquer en termes scientifiques, ou au moins il est posé comme hypothèse, que les changements radicaux, les changements qualitatifs, les sauts qualitatifs sont possibles. Si les sauts qualitatifs sont possibles dans la physique moderne, il peuvent bien l'être aussi dans les sciences sociales. Troisième trait du vieux paradigme newtonien, c'est que le temps est réversible. C'est-à-dire, la pomme de Newton peut tomber autant de fois qu'on le veut. C'est Ilya Prigogine qui habite ici à Bruxelles - il a obtenu le Prix Nobel en chimie en '79 je crois - qui a découvert que le temps est une réalité irréversible. Si le temps est une réalité irréversible, est-ce qu'on peut conclure dans les sciences sociales que pour la première fois il est possible de démontrer en termes scientifiques que les changements qualitatifs sont possibles et quelles seront donc les répercussions pour l'organisation de nos sociétés ?

Mark Nelson

Would you like to respond to the general question about the duality question ?

Michael Burgess

Yes. I have several comments I would like to make, listening to the speakers today and to the remarks made here. One of them is, I find myself almost disturbingly in total disagreement with M. Dierickx and also with some of the comments that Rudolf Hrbek made. First of all, there is a danger, I think, a pit-fall, that is worth underlining and that is something that struck me in the debate today. I visited Canada to study the Canadian federal system, in which you have a bilingual problem, not quite the same problem because it is a multicultural society. The Canadian system has experienced strains and tensions particularly in the 1970's. They have managed to overcome these problems, rather than by institutional reform, almost by natural organic developments outside the central institutions. I am talking about the Executive's meetings outside the central institutions : federal-provincial diplomacy. So we have to be careful, I think, when we look at the example of Belgium perhaps as being unique.

I think the example of Northern Ireland in the United Kingdom is an interesting one as well, although the United Kingdom is not a federal state. None the less, there are strong federal elements, I would argue. In practice, we have a unitary constitution but the practice of government has been haphazard over the last century and the problem in Northern Ireland is exactly the problem that Prof. Hrbek mentioned : where you have two ideological cultural collisions in which the game is a zero-sum equation, where the Catholics win and the Protestants automatically lose. Ultimately the solution to that problem was seen not to lie just in Northern Ireland, but is part of a wider United Kingdom solution, like the example of

reconstructing the United Kingdom to accommodate the Irish problem. I am talking about federalism in the United Kingdom. So, those observations struck me today.

But there is something else I would like to say in connection with the Belgian example. When I mentioned earlier that I visited Canada to study their federal system, a professor of politics, professor Alan Cairns, one of the leading writers on Canadian federalism, reminded me that when you engage in constitutional engineering and institutional reform, the result can have completely unintended and unforeseen consequences. And this argument he presented himself as a neo-institutionalist, that is to say that institutions also have a way of punishing you later on. Do not play around with my psyche, is what he argued. When you mess with institutions, you are messing with my psyche. Do not do it. So, I think, it is almost fashionable to talk in terms of constitutional and institutional reforms but I think it is that warning which is certainly appropriate in this debate today. Belgians certainly seem to be aware of it. The other thing is, and I will conclude on this note, that people can argue about whether it will work or not. Is this a federal state or not? I agree with Ludo Dierickx that this is not a federal state. It may be a federal state in the making, a federalization process going through phase one, phase two, phase three as I understand it, and I am probably already out of date, but the way I see it is that it does not really matter whether you have a blueprint for a federation or not. There are clearly federal principles at work here, there is no doubt about that: the divisions of competences between regions and communities is a federal principle, so we do have elements of federalism, even though we do not have a federation and it seems to me it is not necessarily important to say, "Is this a federation or not?" I happen to agree with Mr. Dierickx that in order for it to be a conventional federation, democratic in the sense in which he used, you have got to have several units, whether they are cantons or provinces, whatever they may be, regions, constitutionally entrenched in the centre, in the centre of a decision-making process. If you do not have that, you have the example which he gave of diplomatic relationship, two miniature states colliding with each other; you have not solved anything, there is no sense of participation by the municipalities or by the communes or the provinces. They are excluded from that debate. How can you have a genuine federation in that sense?

So my argument here would be, possibly I would feel arrogant as an outsider to suggest anything to Belgians about their system, but I would suggest one thing: Belgium is also a signatory to the Single European Act, Belgium is also committed to 1992. I wonder how far the constitutional debate has been set in that context? Have the Belgian elites understood the implications of the internal market, for example, and the impact it may have on the division of competences between the regions and the communities in the future? It has been suggested that this may solve the problem of Northern Ireland and the Republic of Ireland, namely the integration of their economies. It has even been debated in the British Labour Party but I wonder whether that is something that we ought to consider in this debate, not to see the Belgian problem just in the context of dual nationalism but in the wider European framework and as part of the process of organizing the power on the European level. It is not something that one agrees or disagrees with! It is happening.

Mark Nelson

That was very interesting. I wonder if you would say something about the Spanish example? Do you think the Basque problem in any way could have any influence, that there

could be a European dimension of the regional issues in Spain ? Do they hope to have an individual voice in the new order ?

Cesar Diaz

I think that for some nationalists in the southern peripheries, the European Community as it stands today, is a chance for them to try to erode some of the prerogatives of the State. But of course, on the other hand, some of the eight administrations having granted the status of autonomy (in Spanish terminology we call them autonomous communities, because some of them consider themselves to be nations), are also sent to Brussels. That penalizes both the State and the communities. Now in a future scenario in which we could think of a European federation, of course those communities would like very much to have a role to play, which is not the case today. In a parliament that would be bicameral in which the states and the citizens could be represented, or even tricameral, in which certainly the regions and the peoples could be represented. Denis de Rougemont in his attempts and the attempts of his Centre to help political thinking in terms of a federation of Europe thought that the United States of Europe should not be based solely on the States as they stand today but they would also take into account the regions both in a functional and in an ethnic-linguistic way.

Max Frenkel

Est-ce que je peux dire quelque chose sur ce point ? Il y a un certain paradoxe, qui est l'attraction de la formule du fédéralisme. Parce qu'elle donne quelque chose à des gens très différents, elle paraît satisfaire les aspirations de ceux qui veulent moins de centralisation, plus d'autonomie et c'est de cela dont on parle dans ce pays. Mais il y a aussi l'attraction pour ceux - ce sont les anciens fédéralistes des Etats-Unis- qui veulent l'unification, qui veulent unir. C'est quelque chose de tout à fait différent. Et, justement, le problème qui a été posé par Michael Burgess est : dans quelle mesure se rend-on compte de l'existence de ces deux courants ? Prenons le cas basque. Si on intègre un pays unitaire ou non unitaire en Europe, se pose le problème des compétences des régions. Quel est l'impact, quelle est l'importance du pays basque à Bruxelles ? Qui est censé avoir quelque chose à dire dans les affaires européennes ? Je ne suis pas sûr que vraiment la formule fédéraliste ne dissimule pas des conflits beaucoup plus aigus qu'on ne le pense.

Rudolf Hrbek

I would like to comment on this point, namely mutual impact, development in the EEC on one side and what does this mean for the federal structure, for example, in my country ? As you probably know, it was due to a conflict on this topic in my country that Western Germany did delay the ratification of the Single European Act. And the major argument of the Länder had been to criticise the Community and the federal government representing the Federal Republic in the Council. The Community would interfere in too many policy fields and they urged that the principle of subsidiarity should be observed very, very carefully.

To explain it very briefly, they admit that there might be some issues, for example monetary policy, which cannot be dealt with at regional or even local level and can not be dealt with adequately at national level. No, here, a bigger unit, a bigger community has to be active and has to take responsibility. But there are other problems, other tasks, other topics where it is absolutely unnecessary that the Community, that the EEC take measures : leave this to a territorial unit at subnational level. For the German Länder this raises a special problem; they fear that if in a growing sense competences would go to Brussels, that their quality as states would suffer with the result that the federal structure as a whole would more or less disappear.

Mark Nelson

Who do you think should be fighting for the separation of powers ? Do you think that the lower levels should represent themselves or do you think the upper level should be self-constraining in taking power from the lower levels ?

Rudolf Hrbek

My answer would be not an either/or, but I think both have responsibilities. For example, there has been a meeting, very interesting, between Jacques Delors and all the Prime Ministers of the West German Länder in May this year. So, obviously Jacques Delors has learned a little bit more on, you can say, special concerns of the Länder and obviously he will take this into account when the Commission makes some proposals, takes initiatives.

On the other hand, the Länder, represented by their heads of government, have learned that it is necessary to pay attention and take into account concerns of the Community level, what we in our constitutional law call 'Bundestreue', a federal loyalty. Between the different levels, there must be a mutual loyalty. What has been experienced in a federal system, between federation and Land, has to be practised and has to become a principle in an entity, comprising at least three different levels : regions or states, a federation and the Community. I think things will become more complicated but we should accept this as a challenge which gives some chance for better problem-solving.

Mark Nelson

Do you agree, M. Burgess, that it is possible to create a bigger federal structure from divided parts and without centralising on a European level ? I am talking about Europe but it is also a case on the Belgian side too, because here you have this tension that is going on in that direction too.

Michael Burgess

I can respond to that in several ways. I will just try to keep control over my enthusiasm here because when one talks about European questions, I get quite excited. Professor Hrbek mentioned the principle of subsidiarity. Nothing annoys federalists more than being

misrepresented. We do not mind being accused of having words, but every philosophy or theory has words, has problems.

One of the problems is that you have two not necessarily contradictory or opposing forces going on at the same time. I do not think academic research has yet fully explained the relationship between what is going on at the level of increasing economic and political unification in Europe and the level of devolution and decentralization going on within states in Western Europe with one or two exceptions. West Germany might possibly be one of them. Nobody has fully yet, to my knowledge, put his finger on the precise nature of that relationship, on the one hand unification moving towards unity, and at the same time within in these states processes going on of various forms of administrative deconcentration or decentralization. The labels sometimes are important, sometimes they are not.

The point I would like to make about this process is that federalists have to live with this problem, that they are seeking increasing unification, increasing unity, without seeking a new unitary, centralized state, that they have to move in that direction, that they have to try to explain to the people who are agnostic about this and to their critics who are usually ill informed, that this does not mean the recreation of a new European Leviathan that is going to spread across Europe and strangle identities and all forms of different identities.

So my concluding remark on this would be that, yes, if the principle of subsidiarity means anything, then it means that the new Europe that is being created will not be the sort of Europe that the British Prime Minister is describing. She has no concept whatsoever of federalism. She has no concept whatsoever of European unity.

Cesar Diaz

Le professeur Frenkel parlait de ce que le fédéralisme dissimule. Il se peut que ce soit vrai que le fédéralisme, une formule qui est due à sa complexité et au champ énorme de dénotations et de connotations qu'il peut couvrir, puisse dissimuler pas mal de choses.

Mais peut-être le fédéralisme devrait dissoudre plutôt que dissimuler. Si l'on considère que le fédéralisme est une formule qui fait avancer la démocratie pour qu'elle ne soit pas seulement une démocratie des individus de type libéral mais aussi une démocratie de peuples, de gens, de communautés, alors il devrait être en mesure de faire ce qu'aucun autre métasystème n'est capable de faire, c'est d'accepter une des questions les plus graves à laquelle la culture, la civilisation occidentale, mais aussi européenne, font face, c'est la contradiction.

Là les Orientaux sont bien plus avancés que nous, car ils sont capables de faire cette fusion entre la contradiction, entre deux principes antinomiques. Et bien, à ma connaissance, le fédéralisme doit être la seule philosophie, philosophie de l'action, capable d'intégrer d'une façon cohérente et efficace des principes à première vue antinomiques et donc la contradiction.

Si l'on pense à l'Europe, qu'est-elle ? Une grande culture de la contradiction. Quelles sont les traditions qui sont à la base de l'Europe ? Eh bien vous le savez tous très bien : d'un

côté il y a une tradition logico-rationnelle - c'est la Grèce, c'est la Renaissance ; de l'autre côté, c'est la tradition judéo-chrétienne, donc utopique etc., deux traditions qui en principe sont inconciliables. Et pourtant elles sont réconciliées dans les esprits des Européens. Si on fait un pas en avant, quelle serait la façon de ressouder les contradictions qu'on trouve à la base de l'Europe ? Les contradictions sont très claires : les centres vis-à-vis des périphéries, le nationalisme, donc les particularismes et le respect des diversités culturelles etc. d'un côté, de l'autre côté le principe de l'unité comme principe de coordination, sinon d'efficacité.

Quelle serait donc la façon de marier, ou de combiner les antagonismes pour les transformer dans des polarités créatrices ? Comment peut-on arriver à ce métasystème ? Parce que si on arrive à trouver la formule, si on y réfléchit, on découvre un nombre de questions qui sont à la base de la démocratie de demain. Ce n'est pas seulement une démocratie de forme, même si la forme est importante, ni une démocratie numérique, de majorité-minorité etc, mais elle doit également être une démocratie qualitative, de contenu. Ce n'est pas seulement une question de combien de personnes votent, mais dans quels endroits ils ont le droit de voter. Uniquement au parlement des états ou à d'autres niveaux ? Et à quels niveaux ?

Il faut, je crois, qu'on s'achemine vers ce métasystème, capable d'accepter l'ambivalence, capable d'accepter les antinomies et de faire justice, de façon créatrice, à la complexité des phénomènes de nos sociétés contemporaines. Et comment peut-on combiner ces centres et ces périphéries ? Seulement, à mon avis, dans une optique fédéraliste, où la pensée et l'action, où la justice sociale et la liberté sont garanties.

Il y a une phrase de Pascal qui, je crois, résume très bien ce que je viens de dire, beaucoup mieux que je ne le fais. Il dit : "La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion, l'unité qui ne se décompose pas, c'est la tyrannie." Voilà l'axe de la question qui donne le sens de la démarche dans laquelle il faut réfléchir si on veut vraiment préfigurer et faire avancer la démocratie de demain qui est aussi la démocratie d'aujourd'hui.

Max Frenkel

Est-ce que je peux enchaîner sur un point de Monsieur Hrbek ? Il a décrit l'évolution en Allemagne fédérale et ce qu'il y a d'intéressant là-dedans, c'est que finalement il était nécessaire qu'il y ait un niveau fédéral pour que toutes ces questions puissent être posées à Bruxelles. Il ne faut pas oublier cela dans le cadre de la Belgique, parce que si on construit l'Europe, l'Europe des régions, pour faire éclater les pays, les nations comme on les appelle aujourd'hui, on assiste également à une atomisation de ces régions et là on a immédiatement le problème des nombres.

Vous voyez que je parle maintenant des fédérations occidentales. Là, comme en Allemagne de l'Ouest, vous avez nos Länder. Les Länder sont relativement forts en ce qui concerne leurs discussions avec le gouvernement fédéral parce qu'ils peuvent former des coalitions. C'est beaucoup plus difficile par exemple en Suisse, mais le système repose sur une autre base. Plus il y a de composantes, plus ça renforce le rôle du centre. Mais il ne faut pas oublier que le niveau moyen a aussi un rôle à jouer comme médiateur. Même s'il y a, en Allemagne, les bagarres entre les Länder et la fédération. La fédération joue en

quelque sorte le médiateur entre les deux au niveau européen et renforce ainsi les aspirations des Länder.

Ce que je vois ici, en Belgique, c'est que tout est faible. C'est-à-dire, je vois la difficulté pour le centre de s'intéresser à la sauvegarde des intérêts de je ne sais pas qui, et si on parle de régionalisation en Belgique c'est très souvent avec l'idée qu'il faut faire éclater l'état central. Alors, je ne vois pas encore comment ça se fait.

Mark Nelson

I think it is interesting also to ask what kind of system would be more interesting to be working towards on a Belgian level. How could you handle these questions of having to come up with a more strong representative structure on a European level ?

Max Frenkel

Je crains que je sois peut-être plus un admirateur de Madame Thatcher que mon collègue aimerait l'être et pour ceci je ne peux pas vraiment donner de réponse sans m'aventurer dans la "politique-fiction". Mais lui peut-être ?

Michael Burgess

My problem with this is that there are so many different concepts and approaches you can use, where you talk about taking executive authority out of the parliament - approaching it that way - where you talk about a concept of a Europe of the regions rather than dealing with the individual European citizen, there are a number of different models and approaches, I think. But in order not to be accused of ducking the question, one of the most interesting developments in the 1980s has been precisely this, the failure of the Community adequately to represent various pluralities, for example the role of local governments, various provincial units that are increasingly being seen to be represented not in the Community but in the Council of Europe in the 1980s. The Council of Europe, the white elephant of European unity. The Council of Europe has been a depository of a new articulation of small voices organised and represented beyond London and reaching out to Europe that way.

Mark Nelson

I would like to ask Mr. Hrbek, "One of the problems here in Belgium has been a kind of conflict about concepts of law and the right of individuals and democracy. I remember one time I went down to Liège to talk to the people there about an election and at this time we had this famous situation that put us in every newspaper from here to Tokyo about a certain mayor who was refusing to pass the test in Dutch. At that point in time, the Belgian debate got involved in a discussion about whether or not, if nine out of ten people say that this man is going to be mayor and he has the right to be mayor, but principally put forward by the

French population, and on the other hand the Dutch-speaking population saying that if he lives in this territory he therefore has to abide by the laws of this territory. And I am wondering, do you think that in a federal system either on a Belgian level or on a bigger level, do you have to come to common concepts of law and democracy in order to make it work?

Rudolf Hrbek

Definitely yes. With respect to the result. But how to achieve this result? I think this is exactly the problem. I would share your opinion that one should not rely too much on constitutional devices, on institutions. On the other hand, I think we can learn that some institutional setting is and has been capable of, say, educating people, what we may call social learning.

If we would review what Karl W. Deutsch, a very famous social scientist, has taught us on the process of social integration as a very important part of, say, integration in the international system. His motive had been first of all how to maintain peace, (he speaks of a security community). I think his major point has been that "it is necessary that people develop their attitudes, their mutual behaviour, their values, that these values become mutually compatible.

And, well, I would not say institutions are capable of achieving this goal. On the other hand, if people are being put into a framework, this might have some effects. It is not a very good example but it can show the line of my argument. In Western Germany after World War II, we had in one, only in this one respect, you can say, a chance, namely when the allied powers decided to destroy Prussia, this big state, the question was what would be the succeeding states. And the result was the establishment of artificial territorial units with a quality of states and at the beginning, this is interesting to remember, at the beginning, these artificial units were not yet fully accepted by the people. I would say over three or four decades people have arrived at a point where they accept this in a way. And including they have learned what is necessary for keeping such a balance in a federal system. So I think we all know a little bit the goal. But obviously there is now, how do you call it, the king's way or the king's road to reach this scale. You need some consensus, values, law, because values and law have to do something with our democratic political system, and education. Well, help people to develop their opinion. I think this is a very important lesson.

Michael Burgess

I'd like to respond to that in two ways. First of all, I find myself in a paradoxical position as regards institutions, because at the European level I can see the necessity for channelling, canalising political will into new institutions to change people's perceptions of problems, to show them that there are new solutions to old problems, ultimately to change behaviour. But at the same time, I just want to recognize the very importance of this fact, that it is possible to set emotions, to change the events, at the stroke of a pen, which has what I call the politics of unintended consequences, that is all I say. One has to be very careful about doing one's homework and thinking the problem through fully, so I find myself there in a rather delicate position. I am reminded of the similarity between Jean Monet and Spinelli on this point, on this point I think they agreed about the importance of institutions, at least

on that, and on many other things too, although we tend to stress the differences. The other remark I would like to make is I am a little bit uncomfortable with Karl Deutsch. I always have been and I am never quite sure whether Deutsch in his cybernetics and communication theory was dealing with cause or effect. Whether the social interaction of telegrams and letters and telephone calls and postage stamps and all the rest of it was a symbol of what was already happening, rather than a cause. And I think there are a number of other conceptual problems with Deutsch.

Mark Nelson

In the Swiss example, does this conflict of Latin versus Germanic ideas also come through? How did that federal system arrive at a solution to conflicting systems ?

Max Frenkel

La Suisse n'a pas recherché de solutions, elle les a prises pendant des siècles, c'est-à-dire que ce que nous décrivons maintenant comme le système suisse est un système qui s'est bâti sur un tout autre fondement et par pure chance. Vous avez d'ailleurs entendu dans la conférence l'allusion à une des dernières expériences du peuple suisse, c'est-à-dire celle qu'on ne peut pas toujours mettre en minorité les catholiques - parce que ça peut se faire -, mais finalement il faut arriver à les intégrer au système.

Je pense que l'important n'est probablement pas de gouverner un continent ou je ne sais pas quoi, c'est que les gens qui l'habitent aient l'intuition qu'ils sont bien gouvernés ou qu'ils aient l'impression qu'ils sont dans une entité qui vaille la peine. Et là je pense qu'il y a de grands problèmes avec toutes sortes de centralisations, parce que la centralisation passe toujours par des intermédiaires. Le pouvoir au niveau local n'est peut-être pas une réalité, mais c'est quelque chose qu'on voit. C'est peut-être un mythe, mais c'est un mythe très fort. Alors que, s'il y a trop de choses qui se décident ailleurs, je pense que la qualité du système politique est transformée. C'est ma perception personnelle en ce qui concerne l'Europe. C'est une sorte de transformation de ce qu'on peut appeler "la politique" dans le sens large, en un système, dans le sens à nouveau large du mot, "bureaucratique". Et même si on a des représentants, même si on a tout, ce n'est pas la même chose. Je pense que le meilleur atout de la Suisse est quelque chose qu'on ne peut pas exporter, c'est qu'elle est petite et qu'elle est compartimentée jusqu'à un niveau dont tout chercheur allemand des années '60 aurait dit : "c'est sous-optimal", mais ça fonctionne.

Mark Nelson

I would now like to ask the audience whether any one would like to raise a question to our distinguished scholars ?

Question

Est-ce que vous pensez que dans un de vos pays on puisse faire une réforme de l'état, comme on l'a fait en Belgique, sans consulter la population ?

Max Frenkel

Je peux dire : "en tout cas pas en Suisse". Parce que là où vous avez la démocratie semi-directe, il est évident que c'est un facteur normalement retardateur. C'est difficile - vous connaissez la Suisse - on change difficilement quoi que ce soit, ça dure très longtemps et si on a changé ça va normalement durer. Le fait qu'on puisse changer un système relativement en gros et à l'aise, à mon point de vue, n'est pas tellement une indication d'une très grande qualité de la démocratie dans ce pays. Mais c'est un jugement purement subjectif.

Michael Burgess

I would like to make one remark before I answer the question, and that is that my distinguished colleague here who has more respect and admiration for the Prime Minister than I, it is because he is lucky enough not to be British, he is Swiss. And so, from where he sits, in Switzerland, this is a comment with a certain vested interest, I think, or without one.

Your question is no problem for me. Since the rule of darkness in 1979, the three terms under this government in Britain, I can assure you that the only way there will ever be a public debate on constitutional reform in the United Kingdom is if the Scottish nationalists can mobilize, as they are trying to do now, in the recent by-election in Scotland is to try to mobilize interests around this issue to open up a whole debate again about the North-South division, economic factors, cultural factors. Let me remind you, with great respect, that the British Prime Minister has already abolished the greater London Council, without consultation. She has imposed increasingly intolerable policies of reducing civil liberties in the name of freedom in my country and I view this as a feature of the new neo-conservative politics in the 1980s, that power is being centralised in the name of freedom, in my country. So you Belgians have perhaps less a problem than we have. You are lucky.

Rudolf Hrbek

What Michael Burgess just told us, to my understanding, would be a very, very strong argument for introducing federalism in the United Kingdom. Because, under a federal regime, this way of bringing about political change or amending established political structures would be totally impossible. Well, we were told this afternoon in some detail of the procedures in Switzerland. I can only add that in the Federal Republic we have no referendums in case of a constitutional amendment, but we have first of all the necessity that things be discussed in the political arena, and this means that the political parties which really dominate the whole political process are very, very active. And since there is the necessity to have a two-thirds majority in the Bundestag, our first chamber, and a two-thirds majority in the second chamber, constituted by the Länder, you can imagine that such a substantial and fundamental change requires a great deal of consensus, in other words, a substantial minority can be sure that nothing will happen. On the other hand, I would say we are relatively cautious with such a sudden change of the Constitution.

Mark Nelson

Would the political parties, if they agreed on something, would be able to push something through in such a change, over the heads of the individual people in the country?

Rudolf Hrbek

Well there has been and still is heavy criticism amongst the population, the citizens, of the fact that the political parties, or rather "la classe politique", do not take into proper account the concerns of the people. But I would say one result of what happened in 1968 in the Federal Republic and in other countries has brought about a situation, where within political parties, the top politicians, the political leadership, is much more, say, sensitive and responsive to trends in the public. You mentioned this morning the emergence of the Greens. One could add the fact that there has been a movement of different "single-issue" movements. I think all this shows that people are much more aware of problems and ready to commit themselves and the reaction of "la classe politique" is, as far as I see, that they realize this situation, which is quite different if you compare it to the Adenauer period up to the sixties, so my conclusion would be : change is possible, but under no circumstances without adequate participation of those who are affected by such changes.

Yvo Peeters

I would like to say that as it has been stated here by various persons, what is evolving out of the Belgian political framework is not really a federation. Perhaps we are discussing too much on terms and not enough on content. What Mr. Dierickx has told us, was very pleasing to listen to but seemed in my opinion very irrelevant to the realities in which we are living. And I will try to point out one aspect of it. He talked on various occasions about the common viewpoint, e.g. on a certain problem and characterized our system as a semi-diplomatic decision-making system. The point is that in this country there is no common viewpoint on anything. And that is a reality. And it is the same in Yugoslavia, which is a country I know very well. So if you have learned this reality, then you are looking for a system to accommodate it. And that is what we are doing. I myself, as a federalist, I deplore, as, let's say, a scientist, that this system is no federation. But as a citizen, and especially a citizen living in Brussels, and especially a Fleming living in Brussels, I have to live with it and I see that the leaders of this country, in a good or in a bad way are trying to make something out of it. If you have no common viewpoint, then you only can try to achieve a compromise, and a compromise is achieved through diplomacy. And that is what characterizes this system. So what I wanted to say, and ask the eminent speakers here, is, if you are faced with fundamental contradictory viewpoints on almost all aspects of society, because I think we are beyond characterizing this crisis here as a language crisis, what system would you then propose if we accept that independance of the two parts is not within the scope of realities in the near future ?

Michael Burgess

I was the person I think who defended and agreed with the views of Mr. Dierickx and that was because I was looking at it from the point of view of whether this was what I understand to be a genuine federation, which it clearly is not. I think, in reference to Mr. Dierickx, his point was, whatever is happening in Belgium, wherever it leads, the point is : it is not democratic policymaking. That is the point he was making, he was speaking for federalism and democracy. That is the point. Now you are replying, you are saying, you are not cynical, you are realistic, you did not use the word pragmatic but you are realistic and I can see your point of view as well, my response to this is to say, well, at the end of the day, is this a sterile debate or not ? Is the status quo an option ? That is one question. Is the status quo an option ? There must be movement in some direction. So I would agree with you that there is movement and the federal principle, from what I understand, or misunderstand, about the Belgian case, is at work, even if in this direction it does not lead to a full-fledged federation and it is not what we take democracy to be, nonetheless there is movement. Secondly, the question here is rather like Pierre Trudeau once said in Canada : who speaks for Belgium ? Who speaks for Belgium !? To my knowledge this is a Western liberal democratic parliamentary system, with all the problems that go with that and the merits as well, and the virtues. The Parliament must speak for Belgium, surely. The problem here that Monsieur Dierickx has put his finger on, the whole point is that there is very limited public debate, there is no input, this is a conspiracy of the elite. So I can see his point, but I also sympathise with your frustration. Maybe you should get together.

Max Frenkel

J'ai l'impression que l'historique fait par Monsieur Hrbek est vraiment intéressante. Les Länder allemands étaient à l'origine semi-artificiels et ils sont devenus une réalité. Et, en regardant la Belgique, on se dit : "mais est-ce qu'il n'y a pas de possibilité d'avoir plus de partenaires dans ce concert plutôt que de toujours se baser sur ces deux-là ?" Même si peut-être au début les autres ont aussi tendance à s'allier autour de cette dichotomie. Mais, petit à petit, s'il y a le temps, petit à petit, nécessairement, ils auront des intérêts divers, et c'est peut-être par ce biais qu'il y aura plus d'ouverture au consensus. Parce que si on regarde une fédération qui marche, c'est toujours parce qu'il y a un climat de consensus et consensus veut dire qu'on a d'un côté appris la leçon qu'on ne peut pas toujours minoriser les mêmes et que de l'autre côté on a appris qu'on ne doit pas toujours avoir peur. Et le "management of fear", c'est dans des cas pareils. C'est une des grandes questions!

Ludo Dierickx

Monsieur Peeters dit qu'il y a des différences entre deux communautés dans toutes les matières. C'est une déclaration qui vaut ce qu'elle vaut. Moi je dis, il y a seulement des différends au niveau de la classe politique. Les partis se répartissent maintenant les budgets, les pouvoirs, les avantages, les possibilités de nommer des amis politiques. Il y a une chose qu'on peut dire avec une certitude quasi-scientifique, c'est que malgré le fait que les partis politiques se répartissent le butin, la population, qui est chaque jour excitée par une certaine presse, ne passe jamais à la violence. Il n'y a pas de violence en Belgique. Cela veut donc dire qu'en Belgique il y a pas mal de gens qui savent à quel point la Flandre

n'a aucun intérêt à voir s'appauvrir la Wallonie; et à l'inverse, les Flamands ne veulent pas que les Ardennes soient industrialisées comme on a industrialisé le pays flamand, parce que c'est notre verdure, c'est notre poumon. Il y a une chose qui à mon avis est très dangereuse dans le raisonnement de Monsieur Peeters : c'est qu'il dit, puisqu'il y a des différences, il faut faire deux démocraties. Le contraire est vrai. Les hommes ont inventé le système décisionnel démocratique parce qu'ils étaient différents, parce qu'ils avaient des ambitions différentes et qu'ils voulaient régler leurs différends d'une manière non violente. La démocratie est nécessaire parce qu'il y a différence. La démocratie n'est pas nécessaire lorsqu'il y a unité de vues. Si on suivait Monsieur Peeters, il faudrait faire une nouvelle démocratie chaque fois qu'il y a différence ou désaccord entre les hommes. Le fédéralisme démocratique veut exactement le contraire, c'est-à-dire réunir en une seule démocratie fédérale les différences linguistiques, culturelles, économiques, sociales, etc., et cela dans l'intérêt des hommes et non des nations et des mouvements nationalistes.

Jan Reynaers

Ik hou mij bezig met de werkgroep 'Belgische Progressieve Socialisten'. Dat is een kleine drukkingsgroep waarvan men zegt dat wij een achterhoedegevecht leveren, maar ik denk dat dit een voorhoedegevecht is. Maar ik wil heel concreet komen op de discussie rond de federalisering van dit land en ik meen dat Mijnheer Peeters en anderen, ook enkele sprekers, het verkeerd voor hebben wanneer ze zeggen dat er hier maar twee partners zijn bij de staatshervorming. Volgens mij zijn er drie : er is namelijk het gewest Brussel. En op gevaar af van de heer Peeters zijn haren ten berge te doen rijzen zeg ik, dit is waarschijnlijk een zeer onvolmaakte staatshervorming want het gaat niet in de zin van een echt federalisme en ik ben volledig akkoord met de kritiek van de heer Dierickx, maar voor mij is ze goed - en ik spreek hier als Vlaamse Brusselaar, niet als Brusselse Vlaming - ze is goed omdat ze drieledig is, omdat ze eindelijk, na twintig jaar ruziemaken, eindelijk gaat bevoegdheden geven aan deze hoofdstad, aan dit gewest. Ik heb zes jaar ervaring als gemeenteraadslid in een gemeente waar enorm veel problemen zijn, ik kan u verzekeren dat 95%, zonet 99% van de problemen van dit gewest niets, maar dan ook niets te maken hebben met de taal. De essentiële problemen van deze stad waar één miljoen mensen wonen, hebben te maken met de aanwezigheid van gastarbeiders, de verkrotting, de verarming van wijken, het openbaar vervoer, de renovatie, dat is het essentiële en dat vind je in alle grote steden van West-Europa en ik vrees dat heel de discussie rond het federalisme over de hoofden heen gaat van de meeste mensen in Brussel. En wanneer men ze gaat verplichten, zoals Mijnheer Peeters en andere flaminganten willen, om te kiezen tussen de Vlaamse of de Franstalige gemeenschap, weigeren de mensen dat; de grote meerderheid van de mensen in deze stad behoren tot een tweetalige Brusselse gemeenschap.

Mark Nelson

I think we will call it an evening at that, although the debate was starting to get very interesting there at the end.