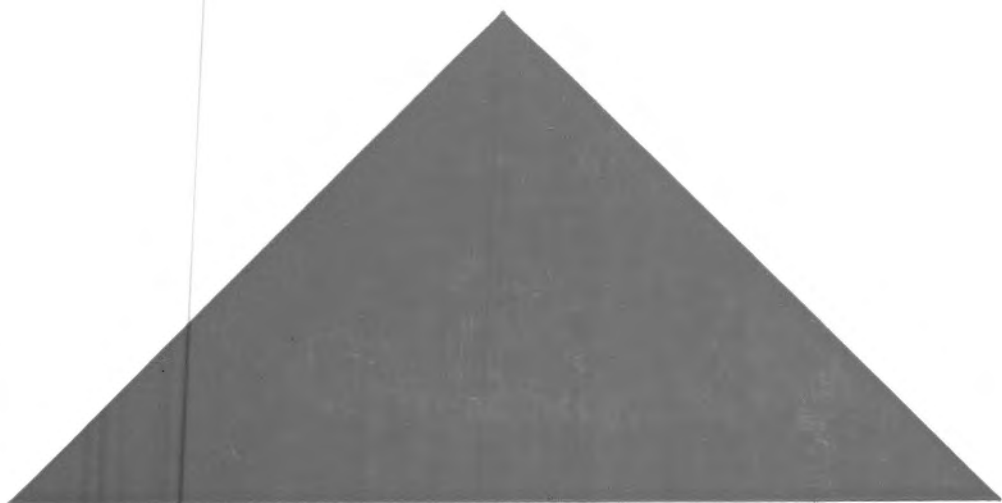


1970/2

RES PUBLICA

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





RES PUBLICA

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

SOMMAIRE - INHOUD

L'expérience américaine du P.P.B.S. et ses leçons, par <i>M.L. MORISSENS</i>	125-158
Ontstaan en eerste ontwikkeling van de planificatie in Soviet-Rusland, door <i>J. TASSIN</i>	159-170
Student unrest in Europe and America : some implications for Western society, by <i>James Robert HUNTLEY</i>	171-184
L'intégration européenne pour la sauvegarde de la valeur caractéristique de l'Occident, par <i>Jean BARREA</i>	185-195
La crise de la démocratie italienne, par <i>Annamaria STERNBERG MONTALDI BOISSON</i>	197-216
Afrique Noire - Etats-Unis. Quelques aspects de la diplomatie américaine face à la décolonisation et après, par <i>Jean-Pierre BERNARD</i>	217-237
L'évolution politico-militaire et l'armée : approche déontologique, par <i>le Colonel aviateur B.E.M. Victor WILS</i>	238-253
L'influence de l'armée dans la politique brésilienne, par <i>Fernando MOURA</i>	255-261
La conférence Olivaint de Belgique fête son XV ^e anniversaire, par <i>Christian FRANCK</i>	263-266
Informations	267-272
Comptes rendus	273-280

VOLUME XII - BUNDEL XII - 1970 - N. 2

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

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

Président - Voorzitter :

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

Vice-président - Ondervoorzitter :

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

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

- R. AUBERT (chanoine), professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
St. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
H. BUCH, Raadsheer bij de Raad van State (conseiller d'Etat), Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
M. BOEYNAEMS, Hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
L. CLAES, Senator (Sénateur), Venootschapsbeheerder (Administrateur de Sociétés).
R. DECLERCK, ere-gouverneur van de provincie Antwerpen.
J. DE MEYER, hoogleraar aan de katholieke Universiteit te Leuven.
O. DE RAYEMAEKER, hoogleraar aan de katholieke Universiteit te Leuven.
J. DUVIEUSART, ancien Premier Ministre — oud Eerste Minister.
H. FAYAT, Volksvertegenwoordiger, Minister van Buitenlandse Handel, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel — Membre de la Chambre des Représentants, Ministre du Commerce extérieur.
J. GERARD-LIBOIS, Président-Directeur du Centre de recherche et d'informations socio-politiques.
Ch. GOOSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
C. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
L. GYSELYNCK, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.
P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, Ministre des Affaires Etrangères, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège — Volksvertegenwoordiger, Minister van Buitenlandse Zaken.
M.P. HERREMANS, publiciste.
T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
A. MAST, raadsheer bij de Raad van State (conseiller d'Etat), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi (Kabinetschef van de Koning), professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain.
M. NAESSENS, Voorzitter en Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.
L. OPDEBEECK, Sekretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken — Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur.
P.H. SPAAK, Ministre d'Etat — Minister van Staat.
L.E. TROCLET, ancien Ministre (oud-Minister), professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
E. VAN BOGAERT, Senator (Sénateur), Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
K. VAN ISACKER, hoogleraar aan de Universitaire Faculteit Sint Ignatius.
P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain — volksvertegenwoordiger, oud-Minister.
- Secrétaire général :**
A. PHILIPPART, attaché de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire Général de l'Association Internationale de Science politique.
- Sekretaris Generaal :**
H. VAN HASSEL, werkleider aan het vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding bij de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

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

Suppléants :

- St. BERNARD, H. BUCH, J. BUCHMANN, T. LUYKX.

RES PUBLICA :**Rédacteur en chef :**

- L. MOULIN, président de l'Institut.

Hoofredakteur :

- W. DE WACHTER, geassocieerd Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

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

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

Membres - Leden :

- J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 S. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles
 M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 H. BUCH, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 Mvr. M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, docent aan het Economisch en Sociaal Instituut voor Middenstand te Hasselt.
 R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 W. DE WACHTER, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. DHONDT, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du CRISP.
 Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 G. GORIÉLY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 H. HAAC, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 M. LIEBMAN, hoogleraar aan de vrije Universiteit te Brussel.
 R. MAES, directeur aan de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.
 A. PHILIPPART, secrétaire général de l'Institut.
 I. RENS, professeur à l'Université de Genève.
 J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 H. VAN HASSEL, sekretaris generaal van het Instituut.
 G. VAN OUDENHOVE, docent aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 A. VRANCKX, minister van Justitie (Ministre de la Justice), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris — archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

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

PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :****Attachés de recherches - Navorsers :**

M. CRETEUR, W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

J. GALLANT, F. LACHAERT, H. OFFERMANN, J. VAN HILLE, M. VERSTREKEN.

Documentaliste - bibliothécaire :

M^{me} M. SCOHY-GOETHALS.

Secrétariat :

M^{me} J. MAISON.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue de Champs-Élysées, 43, B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. : 48.79.65 - 48.34.38. C.C.P. n° 533.74 — Huis der Wetenschappelijke Verenigingen,
Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). Tel. : 48.79.65 - 48.34.38 P.C.R. nr
533.74.



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

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

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

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

Bibliographie - Boekbespreking

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

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



L'expérience américaine du P.P.B.S. et ses leçons

par M. L. MORISSENS,

Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles.



Résumé.

Le PPBS (planning-programming-budgeting) a été conçu comme un instrument destiné à ceux qui décident de l'allocation des ressources publiques : il doit leur permettre de prendre de meilleures décisions. S'il est très difficile de repérer et de juger les choix que le développement du système a inspirés aux Etats-Unis, il n'en est pas moins certain que ses résultats tangibles sont maigres car la masse des anciens programmes, principale source potentielle de moyens nouveaux, n'a guère été remise en question.

La valeur intrinsèque du PPBS ne peut être mise en cause. Ce qui doit l'être, c'est la lenteur de son développement, qui demeure peu avancé. Cette lenteur s'explique, car le système ne peut produire des fruits dans une terre stérile qu'on n'a pas préparée.

La brutalité et les maladroites de l'opération déclenchée en 1965 dans le gouvernement fédéral américain ne pouvaient que renforcer la résistance au changement et retarder, sinon compromettre, le succès final. Les perspectives demeurent heureusement favorables, puisque la nouvelle administration ne semble pas décidée à faire machine arrière et que les Etats et Villes ont démarré sous de bien meilleurs auspices.

La principale conclusion qu'imposent les expériences américaines est que toute juridiction intéressée par le PPBS doit impérativement développer, de la façon la plus générale, la volonté d'instaurer le système et s'assurer les moyens de le faire. C'est dire qu'il est peu sage d'engager la bataille sur tous les fronts à la fois : il faut tenter des percées. Mais c'est dire aussi combien l'information et la formation sont essentielles. A cet égard, l'installation généralisée de certains éléments du système, à savoir la structure de programmes et le budget-programme, loin de

présenter des inconvénients, peut constituer un excellent exercice en dehors de son utilité directe pour le preneur de décision. La bataille en cause est surtout celle de la conviction : l'outil est prêt, il est bon, encore faut-il que l'ouvrier accepte de s'en servir.

Samenvatting.

Planning-programming-budgeting (PPBS) werd ontworpen als een instrument voor diegenen die beslissen over de toewijzing van de overheidsmiddelen. Dit instrument moet de beslissers in staat stellen betere beslissingen te treffen. Het is niet makkelijk deze beslissingen op te sporen en te beoordelen welke in de Verenigde Staten getroffen werden onder invloed van de ontwikkeling van deze systeembenadering. Toch is het met vrij grote zekerheid te stellen dat de tastbare resultaten gering zijn omdat de veelheid aan oude programma's die tenslotte toch de voornaamste potentiële bronnen zijn van nieuwe middelen, nooit werden aangevochten.

De intrinsieke waarde van PPBS kan daarom evenwel niet worden genegeerd. Wat wel dient aangeklaagd is de traagheid van zijn aanslepende ontwikkeling. Deze traagheid is te verklaren door het feit dat het systeem slechts vruchten kan afwerpen zo het ingeplant wordt in degelijk voorbereid terrein.

De brutaliteit en de onhandigheden bij de operatie die in 1965 werd ingezet in het amerikaans federaal overheidsbestel konden niets anders dan de weerstand tegen de verandering versterken en afbreuk doen aan het uiteindelijk slagen van het systeem. Gelukkig blijven de vooruitzichten gunstig want de nieuwe beleidsvoerders sinds de presidentsverkiezingen, blijken ermee te willen doorgaan en de staten en lokale overheden zijn ermee van wal gestoken onder veel betere omstandigheden.

Het doorslaggevend besluit uit de Amerikaanse ervaringen terzake is wel dat elke instantie welke belangstelling heeft voor PPBS, nodig moet op zo breed mogelijk vlak de wil doen groeien om het systeem te ontwikkelen en er ook de nodige middelen toe ter beschikking stellen. Dit betekent tevens dat het weinig aan te bevelen is de strijd op alle fronten terzelvertijd aan te binden maar wel geleidelijk doorbraken te verwezenlijken.

Dit brengt dan evenwel ook met zich dat informatie en vorming essentieel zijn bij deze strategie. In dit verband moet dan ook gezegd worden dat reeds het invoeren van sommige deelementen van het systeem, zoals de programmastructuur en het programmabudget, voor de beslisser nuttig kan zijn voor zijn persoonlijk inzicht en vorming.

De te voeren actie dient nog slechts te worden toegespitst op het overtuigen van de verantwoordelijken. Het instrument is immers gebruiksklaar en degelijk, er is alleen nog het wachten op de wil van de gebruiker dit instrument ter hand te nemen.

*
**

Introduction.

1. Le développement d'un système de planing-programming-budgeting suscite un intérêt grandissant, non seulement aux Etats-Unis (1) où il fut conçu et appliqué en premier lieu, mais aussi dans bien d'autres pays. Outre la Belgique, où une expérimentation-pilote du système fut entreprise à la fin de 1967 (2), on cite, parmi les pays les plus avancés, Israël, la Suède et la Norvège, tandis que nombre de pays s'engagent dans la même voie : la France et le Japon, dont nous avons croisé, aux Etats-Unis, d'importantes délégations, et aussi le Canada, l'Italie, l'Allemagne, la Malaisie et sans doute bien d'autres... (3).

2. A l'heure où la marche vers le PPBS se précise, il paraît non seulement intéressant mais aussi urgent d'évaluer l'expérience américaine et d'autant plus que certaines réticences s'appuyent sur la médiocrité du palmarès obtenu jusqu'à présent au sein du gouvernement fédéral.

3. C'est pourquoi nous avons saisi l'occasion d'un long voyage aux Etats-Unis pour y analyser la situation : le PPBS y est-il un succès ? A-t-il fourni les résultats escomptés ? Sinon, pourquoi ? Et quelles sont les leçons à en tirer dans les pays qui ont entrepris de développer le système ou qui envisagent de le faire ?

4. L'analyse se base sur les informations recueillies à l'occasion de très nombreuses discussions et d'aussi nombreuses lectures, de documents publiés ou non (4). Citons, de façon résumée :

a) A l'échelon fédéral : des membres du Bureau du Budget, de divers départements (Agriculture, Commerce, Health, Education and Welfare et Défense), du Congrès et de la Civil Service Commission, ainsi que

(1) Des Etats, des Villes, des Comtés, des Universités et autres institutions d'enseignement, des hôpitaux, etc... ont entrepris le développement du système.

(2) Cf Institut Administration-Université : le PPBS et son introduction dans l'administration de l'Etat, Bruxelles, 1969.

(3) Outre les gouvernements nationaux, citons à titre d'exemple : l'OTAN, la ville de Coventry (Grande-Bretagne), l'Etat de Lahore (Malaisie) et l'Office Belge pour l'Accroissement de la Productivité.

(4) Dont nous renonçons à donner la liste.

d'anciens responsables du développement du PPBS dans le gouvernement fédéral.

b) A l'échelon local : des représentants de six Etats (Californie, Michigan, Minnesota, New York, Vermont et Wisconsin), de quatre villes (Boulder, Dayton, New York et Philadelphie) et d'un Comté (Los Angeles).

c) Des experts indépendants.

L'échantillon couvert est réellement très vaste et compte la plupart des personnes qualifiées, car expérimentées, pour parler du PPBS.

5. Le rapport présenté ici se divise en quatre parties : la première décrit la situation du PPBS dans le gouvernement fédéral et la seconde s'efforce de déterminer les causes de cette situation ; la troisième résume les réalisations de quelques gouvernements locaux et en souligne les facteurs explicatifs. Dans la dernière sont tirées les leçons qui nous paraissent se dégager de l'expérience américaine.

6. Ce rapport pourrait être considérablement développé et assorti de nombreux exemples. Nous l'avons voulu succinct à la fois pour accroître la probabilité d'être lu et pour accélérer sa préparation et sa publication. Il en résulte que des considérations formulées en quelques mots ne sont pas pour autant sans importance.

I. Le développement du PPBS dans l'Administration fédérale.

A la suite de l'expérience du système au département de la Défense, son extension à la plupart des départements civils fut ordonnée en août 1965.

A l'exception du département d'Etat, le PPBS est partout officiellement en vigueur : des équipes ont pour mission de le faire fonctionner ; chaque département prépare les documents que réclame le Bureau du Budget, moniteur du système : des études spéciales (analysant les problèmes à résoudre), des « program memoranda » (présentant des recommandations quant aux politiques à suivre), des « program and financial plans » (indiquant les conséquences pluriannuelles des programmes en cours ou proposés) et des budgets-programmes (rangeant les dépenses en fonction

(5) Nous éviterons de porter un jugement sur les gouvernements locaux au sujet desquels nous ne possédons que des informations écrites, sans doute dépassées et parfois peu fidèles.

des objectifs poursuivis (6). Mais le système a-t-il pour autant porté des fruits ? Nous verrons successivement ce qu'on peut citer en sa faveur (section A) et en sa défaveur (section B), puis nous en dégagerons la vue totale (section C), qui est peu favorable et la cause immédiate de cette situation (section D).

A. LES ASPECTS POSITIFS.

1. *Plus de clarté.*

L'élaboration, au sein de chaque département, d'une structure de programmes, c'est-à-dire d'un classement des actions en fonction des objectifs ou des biens et services produits et, plus particulièrement, la recherche et la définition de ces objectifs et « outputs » ont généralement permis aux unités — services ou « bureaux » — d'apercevoir leurs activités dans un cadre plus large et parfois de remettre en cause et leurs buts et leurs actions.

Une vue à plus long terme des problèmes et des réalisations s'est aussi dégagée, grâce à la préparation des « program and financial plans ».

2. *Un développement de l'analyse.*

L'effort principal des staffs qui ont été créés et qui sont souvent très étoffés, a porté d'une part sur l'analyse de certains programmes (examen des solutions « alternatives » avec évaluation de l'efficacité et du coût) et, d'autre part sur l'amélioration de l'information nécessaire. Nombre d'analyses et surtout d'analyses de nouveaux programmes, ont été préparées. Le rôle qu'elles doivent jouer dans la prise de décision est davantage reconnu et certaines ont, en fait, inspiré des décisions.

Des problèmes généraux sont apparus et sont largement discutés, tels celui de la nature des outputs — les biens et services produits par les départements — et celui du taux d'escompte qui doit être appliqué aux analyses de coût — bénéfice.

3. *Une influence sur les choix.*

Les défenseurs du PPBS estiment que le système a permis d'établir des priorités et qu'il a produit des modifications dans les combinaisons de programmes. Il en aurait résulté une meilleure allocation de la marge d'action traditionnelle, c'est-à-dire des recettes nouvelles non automatiquement absorbées par l'inflation, en quantité ou en coût, des programmes en cours.

(6) Pour une définition plus précise de ces termes, voir notamment : Institut Administration-Université, *op. cit.*, ou : L. MORISSENS, *Le planning-programming-budgeting, instrument de renouveau de la politique*, Institut Administration-Université, Bruxelles.

Sachant mieux que par le passé les réductions de dépenses les moins nuisibles qu'il peut consentir, le preneur de décision s'est parfois senti plus à l'aise dans les débats budgétaires et politiques.

4. *Une évolution des esprits.*

Il est aussi manifeste que le niveau général de la discussion s'est amélioré. Des yeux se sont ouverts. En particulier, nombre de chefs, qui bâclaient la tâche ennuyeuse de la préparation du budget, ont pris conscience que cette allocation des ressources publiques était bel et bien la politique elle-même : ils se sont dès lors davantage intéressés à la procédure budgétaire.

B. LES ASPECTS NÉGATIFS.

Ayant adressé au PPBS les compliments qu'il mérite, il nous faut maintenant examiner l'envers de la médaille.

1. *Les gaspillages continuent.*

« Le gouvernement gaspille 10 milliards de dollars par an » titre un article (7) basé sur une enquête de l'*United Press International*. Et ces 10 milliards, qui représentent plus de 5 % du budget, constituent la plus modeste des évaluations avancées. Certains, y compris des avocats du PPBS, parlent de 20 voire de 50 milliards ! Des programmes coûteux sont poursuivis ou développés sans qu'on en connaisse l'efficacité, tandis que les doubles emplois, voire des politiques contradictoires, demeurent d'actualité.

2. *L'analyse reste pauvre.*

Lorsqu'on veut prouver que l'analyse des programmes joue dans le processus de décision à travers le PPBS, on cite presque inmanquablement l'exemple du « Maternal and Child Care Program », qui apparaît dès lors clairement comme une exception à la règle.

Il y a à la fois défaut d'analyses et pénurie d'analyses de bonne qualité. D'après le membre du Bureau du Budget le plus compétent pour en juger, car le mieux informé et d'ailleurs un partisan enthousiaste du PPBS, 5 à 15 % des analyses seraient dignes de ce nom, et 25 % des « Program Memoranda » seraient aujourd'hui convenables. Au nom de l'analyse, les départements produisent surtout et encore des descriptions pures et simples de leurs actions et des justifications des programmes en cours ou de ceux qu'ils proposent.

(7) *The Evening Bulletin*, April 16, 1969, Philadelphia.

3. *Le processus de décision est peu affecté.*

Le canal que le PPBS était censé construire entre l'analyse des interventions publiques d'une part, les décisions d'agir et de dépenser d'autre part, demeure généralement peu navigable. Les anciennes voies sont toujours utilisées : des décisions basées sur l'espoir, le pari et le marchandage et la procédure budgétaire traditionnelle coexistant, plus ou moins pacifiquement, avec les nouvelles méthodes et limitant sérieusement l'impact de celles-ci.

C. LA VUE TOTALE.

1. *Peu de résultats.*

Le PPBS devait assurer une meilleure allocation des ressources publiques, c'est-à-dire des décisions rencontrant mieux que par le passé les besoins de la population. Y a-t-il réussi ? Comment savoir s'il y eut de « meilleures décisions » et si ces décisions furent le fruit du nouveau système ? Il est difficile d'en juger, mais tout le monde s'accorde à dire que si tel fut le cas, ce fut encore une fois l'exception. Les plus fervents apôtres du PPBS reconnaissent que les résultats furent « marginaux à modérés » ou que « la confusion est répandue, les résultats sont maigres » (8). Le système n'a certainement pas produit cette remise en cause générale et systématique des anciens programmes qu'il était sensé engendrer ; c'est dire que la masse des dépenses lui a échappé.

2. *Mais l'espoir n'est guère entamé.*

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration, au début de 1969, pouvait faire craindre la destruction de cette montagne qui n'avait accouché que d'une souris (9).

Le Président Nixon ne semble pas s'engager dans cette voie. Sans citer le PPBS lui-même, il s'est prononcé en faveur de l'analyse des programmes. Bien mieux, le nouveau directeur du Budget (BOB) paraît décidé à renforcer la capacité analytique des départements et du Bureau lui-même, à accroître l'efficacité du système en réduisant le volume des analyses requises et à revitaliser la procédure du « Spring Preview » (juin-juillet) : celle-ci doit être l'occasion d'un examen des projections des programmes en cours, des propositions nouvelles, des conclusions des analyses et des efforts d'évaluation des programmes (10). Le « Program Evaluation

(8) Allen SCHICK : PPB's first years : premature and maturing, September 1968 (mimeographed paper).

(9) C'est en prévision de cette menace que fut constitué, à Cambridge, un « PPBS study group ».

(10) Memorandum interne du BOB, 31 janvier 1969.

Staff », qui est l'organe du BOB chargé de développer le PPBS, a même été promu au rang principal de division. Cet exemple doit empêcher les départements de faire marche arrière.

Les plus avancés dans la voie du PPBS, notamment HEW (Health, Education and Welfare) et OEO (Office for Employment Opportunities) ont pris le pli de demander, à l'occasion de projets de loi, un budget spécial consacré à l'analyse et à l'évaluation (0,5 à 1 % du coût du programme). Cette position a d'ailleurs été sanctionnée par Robert Finch, Secrétaire de HEW (11) qui estime que « 1 % au moins des fonds alloués aux programmes sociaux devrait être réservé à une évaluation objective de ces programmes ». Et le nouveau Secrétaire de la Défense n'a pas mis à exécution sa menace de se débarrasser des « whizkids » (les jeunes analystes). Ajoutons à ces exemples symptomatiques l'intérêt toujours grandissant qu'on porte au PPBS en dehors de l'Administration fédérale : le General Accounting Office s'est équipé d'un staff d'analyse de système, tandis que l'idée progresse au niveau des Etats et des Villes (cf chap. III). L'Amérique continue donc à croire aux mérites du système.

D. UNE CAUSE UNIQUE.

Si les résultats produits par le système sont maigres, c'est que le développement du PPBS dans l'Administration fédérale n'a pas dépassé le stade de l'enfance. La situation n'a guère évolué depuis que le Président Johnson, à la fin de 1966, constatait que certains départements avaient introduit le système plus rapidement que prévu, mais que beaucoup avaient été lents et ne l'avaient pas utilisé en vue des décisions les plus importantes.

Certes, chaque département paraît appliquer le système : il produit, nous l'avons dit, les divers documents que réclame le Bureau du Budget. Mais ce n'est souvent qu'une façade. Sans vouloir mesurer les mérites respectifs de chacun, il semble que seuls peuvent être cités en exemple : la Défense, évidemment (encore que l'analyse systématique n'y serait appliquée qu'au choix des systèmes d'armement et non à la masse des dépenses), HEW, déjà cité, la Commission de l'Energie atomique (bien préparée car l'analyse alimentait la décision avant l'avènement du PPBS) et le Peace Corps. Tout au bas de l'échelle se trouve le State Department, d'ailleurs officiellement « libéré » de l'obligation en 1967.

Que constate-t-on ailleurs ? L'analyse fait défaut, elle est rudimentaire, fragmentée, elle sert de façon intermittente ou seulement au niveau de certains programmes ou de certains services. Le processus de décision

(11) *The Evening Bulletin*, op. cit.

Nicole DELRUELLE

René EVALENKO

William FRAEYS

Le comportement politique des électeurs belges

Enquête de sociologie électorale

La rupture de 1965

Ses prolongements en 1968

Editions de l'Institut de Sociologie, Parc Léopold, 1040 Bruxelles (Belgique).

Les élections du 23 mai 1965 et celles du 31 mars 1968 ont été caractérisées par des modifications très importantes du comportement des électeurs belges.

L'Institut de Sociologie de l'U.L.B. a effectué, en avril 1968, un vaste sondage d'opinion, dans les trois régions du pays, aux fins d'essayer de mettre en évidence les facteurs qui influent sur le choix politique et ceux qui influent sur la prise de décision en cette matière, c'est-à-dire **comment et pourquoi votent les électeurs belges**.

L'enquête a pu ainsi faire ressortir quelle est la structure du corps électoral des partis : répartition des électeurs de ceux-ci selon le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle à laquelle ils appartiennent, l'identification subjective à une classe, la pratique ou la non-pratique de la religion catholique.

T.S.V.P.

à détacher

BON DE COMMANDE :

Veillez m'envoyer exemplaire(s) de l'ouvrage « Le comportement politique des électeurs belges », au prix de 360 frs l'exemplaire.

Je verse la somme de FB. (y compris 10 FB pour frais d'expédition par volume commandé), suivie de la mention du titre de l'ouvrage.,

au C.C.P. 1048.59 de l'Université Libre de Bruxelles,

à la Banque de Bruxelles pour le compte n° 150.492 de l'Université Libre de Bruxelles.

Je désire recevoir une facture en exemplaires.

NOM :

Adresse :

Date :

Signature :

Ont également été recensés : les variations du corps électoral de 1961 à 1968, c'est-à-dire les mouvements qui ont pu s'effectuer de parti à parti; le degré d'information politique; l'intérêt porté à la campagne électorale; les facteurs sur lesquels les électeurs ont basé leur choix; l'appréciation à l'égard du parti pour lequel on a voté, etc.

Les résultats de cette enquête sont exposés dans le présent ouvrage, qui comporte de nombreux tableaux rassemblant les éléments chiffrés essentiels.

L'ouvrage donne aussi, pour rappel, une description du comportement du corps électoral depuis l'instauration du suffrage universel pur et simple, soit de 1919 à 1968, avec des tableaux récapitulatifs de tous les résultats par région.

Il se termine par une analyse socio-politique des résultats de l'enquête, qui comporte les sections suivantes :

- la représentativité de l'enquête;
- les déterminants du choix politique;
- essai de typologie des électeurs belges;
- réflexions sur les variations du corps électoral;
- réflexions sur les problèmes de la formation et de l'information politiques des citoyens;
- considérations finales.

Editions de l'Institut de Sociologie, Parc Léopold, 1040 Bruxelles (Belgique),

Compte chèque postal n° 1048.59 de l'Université Libre de Bruxelles

1970, in-8° raisin, 360 FB.

A EXPEDIER SOUS ENVELOPPE S.V.P.

Editions de l'Institut de Sociologie

Parc Léopold

1040

BRUXELLES (Belgique)

n'est pas axé sur les objectifs à atteindre dans l'avenir, les programmes multi-annuels (PFP) sont de simples projections des dépenses, d'ailleurs de qualité douteuse, servant peu et mal à l'élaboration des budgets.

II. Les causes fondamentales.

Pourquoi l'instauration du PPBS est-elle en fait si limitée dans l'Administration fédérale alors que le coup d'envoi y fut donné il y a près de quatre ans ? Quelques-uns prétendent que le système est tout simplement inadéquat. Nous présenterons cette opinion (Section A) avant d'énumérer les vraies raisons qui, selon nous, tiennent à la fois à la façon dont le système fut introduit et à la profondeur des modifications qu'il suppose (sections B à F).

A. LA VALEUR DU PPBS.

1. *Les critiques.*

Implicitement, comme le fait Lindblom (12) ou explicitement, comme Wildavsky (13), le PPBS peut être attaqué, soit en considérant que la procédure traditionnelle de décision est la meilleure ou, en tous cas, la moins mauvaise possible, soit en admettant qu'elle ne donne pas satisfaction mais affirmant que le PPBS constitue un mauvais remède. La première ligne de pensée relève d'une forme de laissez-faire : le processus politique de marchandage entre intérêts souvent divergents est un système de libre concurrence. Le consensus politique qui en est le fruit est le meilleur résultat possible : la « main invisible » du mécanisme du marché y veille. L'analyse, et notamment la spécification des objectifs poursuivis, éclairerait malencontreusement cette science du « muddling through » (14) : dans les décisions prises et grâce à l'obscurité qui les baigne, chacun verrait obligeamment les objectifs qui le servent...

La deuxième approche se base sur la difficulté de préciser les objectifs et d'apercevoir l'avenir. Chaque objectif est le moyen d'un autre objectif et chaque programme poursuit des objectifs divers : ce phénomène complexe se déroberait à toute tentative analytique. De plus, étant incapables de voir loin, nous ne pouvons décider aujourd'hui d'objectifs à atteindre dans l'avenir : partout, il faut évoluer prudemment, suivant un processus de « trial and error » qui signifie que l'analyse doit se limiter à l'examen

(12) Cité par Charles SCHULTZE : *The politics and economics of public spending*, The Brookings Institution, Washington, 1969.

(13) Aaron WILDAVSKY, *Rescuing policy analysis from PPBS*, *Public Administration Review*, vol. XXIX, March/April 1969, n° 2.

(14) Charles SCHULTZE, *op. cit.*

d'alternatives peu différentes de la solution actuelle. En d'autres termes, on décide pour aujourd'hui, on ajoute peu à peu en avançant, au lieu de tout remettre en cause : c'est l'« incrementalism » et non l'approche « zero-based ».

2. *La défense.*

Mais qui oserait prétendre que la « main invisible » produit des résultats très convaincants ? Dans l'économie privée, le consommateur en subirait tout le poids si un autre organe, l'« œil attentif » de l'autorité publique ne surveillait la main invisible. La concurrence non réglementée produit les monopoles, les oligopoles, les ententes et tous les abus qui en résultent. Et les oligopoles règnent dans le domaine public : la libre concurrence entre consommateurs de biens et services publics y assure l'avantage de groupes au détriment de l'intérêt général, la production de bénéfices particuliers aux dépens de la production de biens utiles à tous. L'intérêt général est si bien défendu que l'homme de la rue, le contribuable, doit financer la lutte contre la pollution de l'air et des eaux que provoquent certaines industries.

Y règne aussi l'idéologie : suivant qu'on est de gauche ou de droite, on considère la dépense publique comme bonne ou mauvaise en soi ; et un noble but suffit à justifier un mauvais programme, ou un programme qu'on ne pourra poursuivre lorsqu'on en saura le coût. Est-ce faire preuve de ce réalisme politique qui ferait défaut au PPB ?

Le réalisme politique commande plutôt l'examen de l'efficacité — donc des besoins, des objectifs et des moyens — de la dépense publique ainsi que la conscience de limites budgétaires.

D'autre part, dans son esprit, le PPBS est certes « zero-based » et c'est même un de ses traits fondamentaux. Mais cela ne signifie pas que, chaque année, tout sera remis en question, cela signifie que les problèmes à étudier seront choisis et leur examen mené en toute indépendance d'esprit.

3. *La vue de l'arbitre.*

En vérité, si le PPBS peut être critiqué dans son essence même, c'est que certains ont mis en lui des espoirs exagérés : ils en attendaient plus et plus vite qu'il n'était possible. Sans doute, le Président Johnson lui-même était-il de ceux-là lorsqu'il escomptait des résultats endéans quelques mois et lorsqu'il y voyait un moyen de choisir et de définir les buts de la Nation. Chacun sait, aujourd'hui, que le système n'atteint pas rapidement l'âge mûr et qu'il ne sert pas aux choix les plus élevés : il ne peut aider le Président des Etats-Unis ou un Conseil des Ministres à répartir son budget entre l'éducation, la santé publique et la défense

nationale par exemple, car, même exprimées en termes quantitatifs de produits et services, ces trois fonctions demeurent incommensurables.

B. UN DÉVELOPPEMENT MASSIF ET BRUTAL.

Lorsque l'extension du PPBS aux départements civils fut décidée, en août 1965, elle fut conçue comme un mouvement général, complet et rapide : partout à la fois, tout à la fois et tout de suite. Vingt-trois départements et agences devaient, en quelques mois, élaborer des structures de programmes, formuler des PFP, préparer des mémoranda couvrant toute leur politique et, avant tout, constituer les staffs capables de mener cette tâche à bien.

Le Président Johnson le voulut ainsi en dépit, paraît-il, de l'avis du Bureau du Budget qui souhaitait limiter l'instauration du système à quelques départements choisis pour leur expérience du planning.

Ce fut une erreur, rares sont ceux qui en doutent, et probablement une erreur grave. Cette vaste opération fut lancée sans préparation, sans maturation ni des esprits ni des concepts du système. Celui-ci n'avait été testé qu'au seul département de la défense, et cette expérience, nous le verrons plus loin, ne permettait pas de prendre conscience des problèmes qui allaient se poser.

Que s'ensuivit-il ? Wildavsky (15), s'il en tire de fausses conclusions quant à la valeur du système, le décrit très bien : une panique générale, les départements appelant à l'aide des analystes du Pentagone qui se mirent à produire des quantifications prématurées dépassant l'entendement des départements et du Bureau du Budget et par conséquent renvoyées à leurs auteurs, d'où de nouveaux et violents efforts suivis de nouveaux sermons du BOB ; le désespoir naît, le BOB ne vient pas à l'aide, et le désespoir se transforme en cynisme. Le PPBS a reçu, dès le premier round, un coup dont il ne s'est pas encore relevé. Et d'autant moins que le volume des problèmes à étudier — les « policy issues » requis — n'a été limité que tardivement, incitant les départements à examiner par priorité les questions les plus mineures et les plus faciles à traiter.

C. L'ABSENCE DE MOTIVATION.

L'atmosphère ainsi créée ne pouvait atténuer la résistance au changement qu'il fallait escompter, bien au contraire. Et qui souhaitait un changement, qui voulait du PPBS ? Ni la plupart des dirigeants des départements,

(15) Aaron WILDAVSKY, *op. cit.*

ni la grande majorité des bureaucrates, ni le Congrès : quelques hommes seulement, et sans doute le Président, encore que, le coup d'envoi donné, il sembla se désintéresser de la partie (16).

1. *Les dirigeants.*

Le succès du PPBS dans sa phase de développement comme dans sa phase de fonctionnement, dépend essentiellement de la personnalité du chef de département et du rôle qu'il s'assigne. Ce fut vrai dans l'Administration fédérale et c'est vrai dans les Etats et les Cités dont nous avons fait le tour.

Les mots de Thomas Schelling, après son expérience au Département d'Etat, sont souvent rapportés : « PPBS works better for an aggressive master » (17). Ce maître agressif, à l'image de McNamara, est celui qui souhaite décider, qui veut diriger, qui, en conséquence, prend l'initiative des problèmes à étudier et ne se contente pas de recevoir des analyses non commandées qui ne l'intéressent pas et des budgets préparés par la hiérarchie.

Ce ne fut pas souvent le cas : il y eut les Secrétaires souvent absents, plus préoccupés de discours que de management, ceux qui se fiaient à leur expérience du département plutôt qu'à l'analyse, ceux qui ne cachaient pas leur intention de quitter bientôt le pouvoir — ce qui encourageait l'immobilisme de la bureaucratie — ceux, plus mal lotis, qui ne pouvaient faire fi des puissantes clientèles que servait son action, sans compter ceux qui apercevaient dans le PPBS un instrument de centralisation du pouvoir entre les mains du Président (cf infra D-1).

2. *La résistance des Bureaux et des programmes.*

Dans l'Administration fédérale américaine, les unités de l'organisation, les « Bureaux » jouissent d'une très grande autonomie à l'égard des chefs de départements. Ce sont des féodalités que seul un roi énergique peut mettre au pas. Cette autonomie tient à la fois à la stabilité des directeurs de bureaux par opposition à la rotation des nominations politiques aux échelons supérieurs de la hiérarchie et aux relations que les bureaux entretiennent à la fois avec leurs clientèles — ce qui n'est guère le cas au Pentagone — et avec les comités du Congrès. On observe d'ailleurs (18)

(16) Par la suite, l'insuccès et le coût de la guerre au Vietnam, responsabilité du Président et du Secrétaire de la Défense, ne plaidèrent pas en faveur d'un système dont ils étaient les porte-parole.

(17) Thomas SCHELLING: PPBS and Foreign Affairs, Memorandum prepared for the Subcommittee on National Security and International Operations, January 5, 1968, US Government Printing Office, Washington.

(18) Keith E. MARVIN (General Accounting Office) and Andrew M. Rouse (BOB) : The Status of PPB in Federal Agencies, A comparative Perspective, February 1969, Mimeographed paper.

que les succès du PPBS sont plus sensibles dans les administrations les plus jeunes, où les traditions bureaucratiques sont moins enracinées.

Pourquoi le directeur de bureau voudrait-il changer cette situation ?

Rien ne l'y incite : aucun système de récompenses ou de pénalisations financières ne peut lui être appliqué ; il détient son bâton de Maréchal puisque l'échelon supérieur est généralement réservé aux nominations politiques ; et chacun savait que Mac Namara avait conçu le PPBS comme le moyen de réunir entre ses mains les pouvoirs dispersés au sein de son immense département.

D'autre part, la résistance des programmes en cours est plus forte dans les départements civils qu'à la défense : l'action publique est moins indépendante de l'environnement, puisqu'elle vise celui-ci ; et la nature des problèmes y évoluant moins vite, la valeur de l'expérience acquise y est moins contestable : on comprend que l'éventualité d'une guerre nucléaire, jamais expérimentée, renforça la position relative des analystes au Pentagone.

3. *L'éloignement du Congrès.*

Le PPBS, tel qu'il fut développé par Mac Namara et Hitch au Pentagone, était conçu comme un instrument de l'exécutif. Et cette vue a continué à prévaloir depuis que le système fut généralisé : nul, sinon quelques-uns de ses membres, ne se soucia d'intéresser le Congrès. Ce fut, à notre avis, une erreur, d'abord parce que le Congrès fait partie du processus de prise de décision et que la Nation a tout à gagner s'il joue son rôle dans un système amélioré, ensuite parce que, s'il était lui-même motivé, il pourrait imposer le PPBS à l'administration.

Le Congrès aurait certes pu y venir tout seul, sans qu'on l'y pousse, et certains de ses membres s'y efforcent. Mais ils sont l'exception (19) et la tradition parlementaire américaine l'explique. Le PPBS apparaissait comme un renforcement de l'exécutif, puisque l'information est le pouvoir et que le législatif n'était pas équipé pour comprendre et discuter les analyses qu'on ne comptait d'ailleurs pas lui montrer. Dès lors, le Congrès n'allait pas encourager le système en incitant les départements à jouer le jeu. Il aurait risqué de perdre le pouvoir qu'il détient grâce aux liens étroits qu'entretiennent ses Comités et les Bureaux de l'Administration. Un sous-comité d'appropriation alla même jusqu'à refuser à un département tout budget de rémunérations destiné à financer le développement du PPBS !

Ajoutons que le morcellement des appropriations n'est pas de nature

(19) Citons le sénateur PROXMIRE, qui conduit des audiences consacrées au PPBS et s'efforce d'imposer un esprit PPB au sein du Comité d'appropriation qu'il préside.

à engendrer la largeur de vue et la conscience de combinaisons de programmes plus efficaces ; et surtout que la règle de l'ancienneté, qui joue dans le choix des présidents des comités d'appropriation, donne la prééminence à un groupe de parlementaires peu enclins à passer leurs pouvoirs à leurs collègues les plus compétents, conséquence prévisible de l'infiltration du PPBS dans le corps législatif.

D. LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES.

L'opération PPBS, qui devait impliquer à la fois le Bureau du Budget et les Départements, nécessitait une organisation *ad hoc* et une claire définition des rôles de chacun.

1. Le Bureau du Budget.

Le rôle assigné au BOB fut et reste encore ambigu. Le BOB se considérait comme le moniteur d'une opération qui relevait essentiellement de la responsabilité des départements. Mais, par la force des choses, amené à établir une procédure et à proposer les questions à étudier, il apparut rapidement, à l'extérieur, comme un demandeur d'informations.

D'où une confusion : le PPBS était-il un instrument conçu pour les départements ou pour le Président ? Ce second point de vue prévalut souvent dans les départements, accoutumés à voir dans le BOB un « coupeur de budgets ». Le BOB étant aperçu comme le consommateur final, les départements tendirent à utiliser le PPBS, non pour améliorer leurs propres décisions, mais pour justifier les budgets demandés. Ce qui biaisa fondamentalement le choix des analyses entreprises dans les départements et protégea notamment de toute atteinte les programmes en cours qui risquaient d'être mis en question. Mais il faut l'ajouter, pour indiquer la délicatesse du problème, là où le système fut aperçu comme un instrument départemental, le choix des analyses fut aussi biaisé car l'examen des nouveaux programmes y reçut une priorité plus marquée encore qu'ailleurs. D'autre part, l'organisation même du BOB ne mérite pas d'être citée en exemple. Le BOB n'a guère évolué dans l'ensemble : les « budget examiners » — nos inspecteurs des finances — ont conservé une éthique de rationnement des crédits ; un esprit PPB général ne s'est pas imposé.

Avec ses deux petits staffs — le Program Evaluation Staff (PES) (20) dont nous avons déjà parlé, et le Resources Planning Staff, chargé des procédures et de l'information nécessaires à l'amélioration de l'allocation

(20) Devenu, sous la nouvelle administration, une division en prise directe sur le directeur du BOB.

des ressources (21) — le PPBS a été balkanisé. Moins bien informé que les départements et les « budget examiners », le PES n'a pas en fait le pouvoir d'imposer des « program issues » contre l'avis de ceux-ci.

Ajoutons que la personnalité et les accablantes fonctions des directeurs qui se sont succédé à la tête du BOB n'ont pas facilité les choses. Bons économistes, les directeurs sont souvent considérés comme de mauvais chefs, des « lazy executives » (22).

2. La place occupée dans les départements.

Sommé d'installer les instruments du PPBS, chaque département a pris les dispositions de son choix. Le staff central chargé de la mission, lorsqu'il a été réellement constitué, l'a été à un niveau variable de la hiérarchie. Une position d'*assistant secretary* a parfois été créée, comme à HEW par exemple, et la relation directe ainsi établie entre le Secrétaire et la cellule PPB s'est avérée un facteur important dans le succès de l'opération.

Mais encore fallait-il que le chef de la cellule présentât les qualités requises et, notamment et à la fois, les capacités d'un analyste et l'agressivité requise de chef lui-même. Et fallait-il aussi une certaine stabilité : le départ en force du PPB à HEW, par exemple, fut sérieusement freiné lorsque son responsable, W. Gorham, et une partie de son staff, suivirent l'exemple du Secrétaire lorsque celui-ci quitta le département. A cette occasion, maintes analyses de qualité, prêtes à alimenter le processus de décision, disparurent dans les tiroirs.

E. LE DÉFAUT DE MOYENS.

Pour mener à bien la tâche exigée, il fallait un personnel compétent et singulièrement, un grand nombre d'analystes. Les départements, en général, n'en n'avaient pas : ils n'étaient nullement préparés à entreprendre des analyses, comme le Pentagone l'avait été, grâce à cinq années de recherches préliminaires menées par la Rand Corporation. La seule source, le Département de la Défense, n'était pas sans défaut, on l'a dit, et fut d'ailleurs vite épuisée.

Dès lors, on baptisa « analystes » des gens incompetents qui ne pouvaient que produire des études de mauvaise qualité, très préjudiciables au prestige du système.

Un vaste programme de formation, au PPB en général et à l'analyse

(21) Aujourd'hui incorporé dans l'Office of Budget Review.

(22) Bertram M. GROSS : the new systems budgeting, *Public Administration Review*, *op. cit.*

en particulier, fut mis sur pied par la Civil Service Commission dès 1966, mais le mal était fait.

Si, aujourd'hui, les staffs PPB comprennent, sans compter le Pentagone, plus de 800 positions, une minorité est occupée par des analystes compétents. L'ensemble de l'effort, vaste en termes absolus, demeure insuffisant. En termes relatifs, il représente quelque 0,2 % des dépenses : on est loin du 1 % souhaité par le Secrétaire Finch !

A cela s'ajoutent les difficultés, apparemment inattendues, inhérentes aux exigences du système. On s'aperçut vite que l'analyse demandait des informations qui faisaient généralement défaut, qu'il était bien plus malaisé qu'en matière militaire, d'assigner un objectif unique à chaque entreprise — ce qui complique grandement l'analyse et risque de la décrocher de la structure de programmes —, que la définition des outputs était chose délicate — on est encore très loin du compte, même au Pentagone — et qu'une importante partie des dépenses, à savoir les transferts à d'autres autorités, échappaient au contrôle.

F. LA CONCEPTION DU SYSTÈME.

1. *Un manque de clarté.*

Il suffit de lire la première directive du BOB consacrée au PPB, et même les suivantes, pour se rendre compte que les instructions manquaient de clarté : elles péchèrent par un défaut de justification du système — l'ordre intimé par le Président devait sans doute suffire —, d'explication des rôles respectifs de ses composantes et de définitions terminologiques. Ainsi, les mots *outputs* et *objectifs* y apparaissent-ils de façon imprécise et interchangeable.

2. *La structure de programmes.*

Les structures de programmes ont souvent été élaborées sans respecter les critères qui devaient prévaloir et parfois à partir du bas de l'échelle, c'est-à-dire des activités, parfois à partir du haut, c'est-à-dire de fonctions ou d'objectifs très généraux. Citant la structure de programmes du département de l'agriculture, Wildavsky la qualifie de « mascarade de slogans » (23). Souvent, les structures, sans pour autant respecter les divisions organisationnelles, ne les ont pas négligées : depuis 1968, le BOB, sans doute conscient des réactions provoquées, paraît d'ailleurs encourager les départements dans ce sens.

Les structures de programmes ont, en outre, souvent apparu comme des outils inutiles, dans la mesure où elles ne servirent pas les besoins

(23) A. WILDAVSKY, *op. cit.*

de l'analyse. Ce fut même le cas à HEW où l'analyse des problèmes de santé, par exemple, ignore les lignes de la structure.

Pour en terminer avec les problèmes créés par les structures de programmes, un sérieux défaut de la conception retenue et qui s'explique puisque le BOB considérait le PPB comme un instrument départemental, fut l'absence de structure de programmes à l'échelon du gouvernement.

Les auteurs de l'enquête de l'United Press International (24) y voient la principale cause des gaspillages de ressources : dix « agences » seraient concernées par les problèmes de la main-d'œuvre, dix-huit par les ressources naturelles et vingt par les questions de santé (24). On cite, à titre d'exemple mineur, les trente millions de dollars qui soutiennent la production de tabac tandis que huit millions sont destinés à décourager sa consommation.... (25).

C'est aussi l'absence de structure interdépartementale qui explique l'exclusion du département d'Etat qui, avec un tout petit budget (300 millions de dollars) ne mène qu'une partie financièrement mineure de la politique étrangère.

Sans pour autant imposer une telle structure, le BOB s'est cependant récemment engagé dans cette voie en organisant un examen des programmes par fonction (« overview system »).

3. Les analyses.

Le nombre d'analyses commandées aux départements fut longtemps très exagéré par rapport aux moyens disponibles. Le rythme se ralentit, mais ce n'est vraiment qu'au début de 1969 que le nouveau directeur du Bureau du Budget arrêta une ligne de conduite très sélective : quelques analyses seulement par département, soit trois fois moins que l'année précédente, et portant sur des programmes budgétairement importants (26). Mais cette sagesse ne paraît pas suffisante. Les analyses, devant alimenter le processus décisionnel, prirent place dans le cycle budgétaire : des dates limites furent donc imposées, et ceci dès la première année, car on voulait que le PPBS produise des résultats rapidement. Il en était évidemment incapable, et le respect des exigences appauvrit la qualité des analyses, les rendant impropres aux besoins de la décision.

Ce système reste en vigueur : les « issue letters » sont envoyées au début de l'année calendaire et les résultats doivent être présentés quelques mois plus tard, pour alimenter le processus avant que le Président,

(24) *The Evening Bulletin*, *op. cit.*

(25) Sans parler du financement de la publicité menée au Japon !

(26) Internal Memorandum of the BOB, *op. cit.*

à la fin de l'année, n'arrête le budget qu'il présentera au Congrès. Il est difficile de résoudre cette difficulté, d'une part car des problèmes surgissent qui ne peuvent attendre les résultats d'analyses approfondies et d'autre part car une certaine discipline doit être instaurée pour assurer l'efficacité de l'analyse.

En régime de croisière, heureusement, la difficulté est partiellement évitée car il est aussi des problèmes moins urgents, dont l'analyse, commencée lors du cycle budgétaire précédent, peut encore influencer la décision. Et certains départements, conscients des problèmes qui se développent, entreprennent anticipativement les analyses qui leur seront commandées.

Ajoutons que les analystes, à cause de leur formation mais aussi parce qu'ils y furent encouragés, mirent exagérément l'accent sur les outputs quantifiables, négligeant l'inquantifiable ou le quantifiant en termes inutilisables.

4. Les « *program and financial plans* » pluriannuels (PFP).

Ces programmes n'ont pas occupé dans le système la place qui leur revenait. Au début, et conformément à la théorie, le PFP fut conçu comme un vrai plan, indiquant les outputs à produire et les dépenses à engager au cours des cinq années à venir pour atteindre les objectifs fixés. Il devait donc comprendre non seulement les conséquences des programmes en cours et des décisions proposées pour l'année budgétaire à venir, mais aussi les actions à entreprendre plus tard.

Ces dernières furent rapidement exclues, à la fois, semble-t-il, parce qu'elles ouvraient des perspectives budgétaires irréalistes et parce que le Président ne voulait pas s'engager à si long terme. Les PFP furent donc réduits aux engagements résultant du passé et des nouvelles propositions. Mais outre que la notion d'engagement (les « *commitments* ») n'a jamais été clairement définie, le PFP a perdu sa valeur de plan établi en fonction de l'avenir. Il est devenu un document, certes encore utile, mais ne servant qu'à déterminer, au niveau du BOB, la marge de ressources disponibles pour de nouvelles actions.

Sa préparation, dès lors, fut négligée : les PFP sont souvent devenus — ou restés — de mauvaises extrapolations des dépenses passées — l'expérience a prouvé leur faiblesse — et sont demeurés le plus souvent en marge du système.

Un lien direct s'établit ainsi entre l'analyse et la décision budgétaire. Le *planning-programming budgeting* fut souvent amputé, devenant un système d'*analysing-budgeting*.

III. Le PPBS dans les Etats et les Villes.

Une enquête menée en 1968 indiquait que plus de la moitié des Etats et au moins 60 Villes et Comtés avaient entrepris la mise en œuvre d'un système de PPB (26bis). C'est dire que notre échantillon ne peut donner une idée valable de la situation générale.

Mais il importe moins de savoir où chacun en est que de juger ceux qui sont les plus avancés ; et les onze gouvernements en question sont certainement parmi ces derniers. Nous dirons brièvement comment six de ces juridictions vinrent au PPBS (section A) avant de décrire le point qu'elles avaient atteint lors de notre visite (avril-juin 1969).

A. BREF HISTORIQUE DU PPBS DANS QUATRE ETATS ET DEUX VILLES.

Les premiers pas dans la voie du PPBS ont été timidement risqués par l'Etat du Wisconsin alors même que la conception totale du système n'existait pas : une forme de budget-programme fut tentée dans un département en 1959 ; deux autres départements suivirent en 1961. L'intérêt général suscité par cette expérience provoqua sa généralisation en 1964 lorsque le corps législatif vota une loi « relating to the development of program budgeting ». Le budget biennal 1965-1967 fut ainsi préparé et présenté sous forme de budget-programme.

L'Etat de Michigan suivit le même chemin en 1965, utilisant la première directive du Bureau du Budget pour élaborer les budgets-programmes de deux départements, puis de l'ensemble du gouvernement.

Entretemps, l'Etat de New York avait mis le PPB à l'étude (1964), ce qui l'amenaient bientôt à établir des « program plan reports » devant indiquer les objectifs, la dimension et l'efficacité des programmes, les ressources nécessaires pour les cinq années à venir, les modifications proposées et les études à entreprendre.

De son côté, et vers la même époque, la Ville de New York, avec l'aide de la Rand Corporation, engageait la bataille sur un autre front : elle entreprit l'analyse de certaines actions bien avant de développer l'aspect structurel du système.

Un vaste projet d'expérimentation du PPBS (projet 5-5-5) conçu dès 1965, fut entrepris par la George Washington University en juillet 1967. A cette date, 15 gouvernements locaux — 5 Etats (y compris d'ailleurs les trois Etats cités ci-dessus), 5 Villes et 5 Comtés entreprirent le développement du système, suivant, en principe, un schéma conçu par

(26bis) S.J. MUSHKIN, *Implementing PPB in State, City, and County*, State-Local Finances Project of the George Washington University, Washington, 1969.

l'équipe de l'université : l'Etat du Vermont et la Ville de Dayton en firent partie.

B. LES RÉALISATIONS.

Aucun de ces six gouvernements ne possède et ne prétend d'ailleurs posséder un système complet de planning-programming-budgeting. La plupart en ont tous les éléments, mais développés à des degrés très divers, suivant l'importance qui y fut attachée et la stratégie adoptée.

1. *L'Etat de Wisconsin.*

Malgré sa participation au projet 5-5-5, l'Etat de Wisconsin persévéra dans la voie qu'il avait choisie : les budgets 1967-1969 et 1969-1971 furent, comme le précédent, préparés, discutés et présentés au Parlement sous forme de budgets-programmes. Ceux-ci, qui remplacent complètement les présentations traditionnelles, n'énumèrent pas seulement les coûts, mais décrivent les programmes et en indiquent :

- les objectifs, en général, et en particulier pour la période couverte par le budget ;
- l'importance quantitative du programme dans le passé ;
- des indicateurs d'efficacité et d'efficience ;
- les inputs correspondants aux outputs ;
- ainsi que, depuis 1969, les développements probables des programmes aux cours des deux biennies suivantes.

Cependant, les dépenses en capital ne sont pas incluses, car le Parlement en décide à une autre époque de l'année.

Sont en outre préparées, un certain nombre d'études — environ une centaine pour le budget 1969-1971 — que le Gouverneur examine et dont il présente une partie au Parlement (53 en 1969). Ces études formulent brièvement le problème soulevé, les solutions alternatives considérées et la recommandation du Gouverneur, qui, suivant les cas, propose le statu quo, un changement ou une étude plus approfondie.

Les éléments du PPBS sont présents et son esprit est suivi, bien que la structure de programmes suive les divisions de l'organisation (27), que la perspective pluriannuelle soit rudimentaire et que les analyses paraissent superficielles et traitent parfois de simples questions d'organisation.

(27) Celle-ci, il faut l'ajouter, fut changée en 1967 lorsqu'une centaine d'unités furent regroupées en 14 grands départements, la nécessité de cette réforme ayant été démontrée grâce au budget-programme qui inspira aussi ses lignes directrices.

Le grand mérite de ce système incomplet est qu'il fonctionne, que tout le monde, y compris le Parlement, y joue son rôle et que le processus de prise de décision est donc manifestement transformé. Ce qui ne signifie pas que la rationalité économique ait remplacé les considérations politiques (en 1969, les programmes agricoles que le Gouverneur voulait supprimer furent maintenus par le Parlement), ni que tout le monde comprenne le système.

Les raisons de ce succès relatif tiennent essentiellement à un effort de motivation considérable et de longue haleine visant essentiellement le corps législatif. Un groupe d'hommes d'affaires examina en 1961 les premiers budgets-programmes et en recommanda l'extension, une conférence du Parlement en 1962 et une conférence de citoyens en 1964 en firent autant. Finalement, la conversion au budget-programme obtint le support à la fois de l'Exécutif et du Législatif et des deux partis politiques (28). Il s'agissait dès lors, pour l'Administration, d'un « must ».

Autre facteur important : le Bureau du Budget est totalement en faveur du système ; le program-budgeting y est la conception commune et non le jouet d'un staff isolé, et son directeur à l'oreille du Gouverneur. L'insertion récente du Bureau de Planning à côté du Bureau du Budget — bien que son rôle ne soit pas clairement défini —, et l'organisation parallèle de ces deux unités suivant les grandes fonctions de l'Etat, assurera sans doute une unité de vues et le développement à la fois de l'aspect planning et du système d'information qui est en cours de développement.

2. L'Etat de Michigan.

L'Etat de Michigan, on l'a dit, débuta, lui aussi, en 1965, par une conversion au budget-programme. Avec sa participation au projet 5-5-5, il s'engagea ensuite dans la voie des « issue papers », stade initial des analyses approfondies à venir mais aujourd'hui encore peu développées, ainsi que de la définition des objectifs, qui demeure très déficiente.

Aucun plan pluriannuel n'a encore été préparé, sinon pour les dépenses en capital et parce que l'expérience du gouvernement fédéral, en ce domaine, semblait peu convaincante. La structure de programmes respecte les divisions de l'organisation (19 départements), non parce que telle est la conception retenue, mais parce qu'un essai de structure gouvernementale n'a pas reçu l'approbation des départements. En revanche, le développement d'un système d'information nécessaire à l'analyse semble

(28) Cf l'article écrit conjointement, en 1964, par le Gouverneur démocrate et le Président républicain du « législative joint finance committee » : John W. REYNOLDS and Walter G. HOLLANDER : Program budgeting in Wisconsin, State Government, autumn 1964.

en bonne voie : il s'efforce notamment, au moyen d'interviews que les infirmières du service de santé mènent continûment, de mesurer les besoins de la population, la demande de biens et services publics, ce qui, dans l'esprit de la direction par les objectifs, doit constituer la base du processus de décision. Mais celui-ci n'a pas encore été affecté par le PPBS. Le PPBS ne jouit pas, au Michigan, d'un statut comparable à celui du program-budgeting en Wisconsin. Nombre de chefs de Départements ne sont nullement intéressés, attendant que le système fasse ses preuves, comme s'il le pouvait sans leur concours ! Le Parlement n'a pas été mêlé à l'opération, l'équipe PPB du Bureau du Budget — malgré l'intérêt marqué par la plupart des analystes budgétaires — est plus motivée que le directeur du bureau lui-même et n'a pas de prise directe sur le Gouverneur. Celui-ci, bien que se déclarant en faveur du système, conserva en fait une position de neutralité. Le nouveau Gouverneur, qui entra en fonction au début de 1969, semble beaucoup plus désireux de développer le PPBS : il demanda formellement la préparation, pour le prochain budget, d'« issue papers » de la même nature que les études citées à propos de l'Etat de Wisconsin, et il s'apprêtait, lors de notre passage, à les examiner. L'insertion de ces « issue papers » dans la procédure budgétaire signifie qu'ils influenceront éventuellement les décisions.

Dès lors, l'avenir du PPBS, longtemps obscurci par l'absence de motivation, paraît s'éclairer. Un nouveau départ est donné.

3. *L'Etat de New York.*

Le système développé depuis 1964 fut sérieusement repensé à l'occasion du projet 5-5-5. Le budget-programme qui était déjà présenté sous cette forme au Parlement, demeure découpé entre les départements, et comprend dès lors 33 catégories de programmes dont beaucoup ne contiennent qu'un ou deux programmes. Cette structure, on le reconnaît, n'est pas du tout satisfaisante et elle ne s'accompagne que de mauvaises mesures de l'efficacité.

Le planning et l'analyse sont encore dans l'enfance : l'Office of Planning Coordination en est à chercher sa ligne de pensée et s'efforce — sans en avoir encore la capacité — de développer un « comprehensive planning » couvrant les besoins de la population ; cette position, pour justifiée qu'elle soit, ne pourra porter ses fruits qu'à relativement long terme.

En revanche, la division du budget attache beaucoup d'importance au plan pluriannuel : une distinction y est faite entre les conséquences futures des programmes en cours d'une part et les propositions de nouveaux programmes ou de modifications d'autre part ; un système très élaboré de formulaires est utilisé à cette fin.

Ici aussi, les éléments du système existent, plus ou moins développés. Mais aucun effet sur la décision ne peut être noté. La principale raison, une fois encore, est l'absence de motivations : le corps législatif, en dépit du budget-programme, n'est pas concerné ; le Gouverneur, malgré une position de principe favorable, n'est pas réellement intéressé ou, en tous cas, a d'autres priorités ; il en va de même de beaucoup de chefs de départements.

En outre, le développement du PPB relève de deux unités éloignées l'une de l'autre — en termes d'organisation et de conception — : l'une dans la division du budget, l'autre dans le bureau de planning ; et ni l'une ni l'autre n'est proche du gouverneur. De plus, l'instabilité du personnel responsable — peut-être causée par le découragement qui se manifeste — n'est pas faite pour améliorer le statut du PPB dans l'Etat de New York.

4. L'Etat de Vermont.

Bien que lancée en 1967 seulement, l'opération PPBS, en Vermont, semble à la fois bien partie et assez avancée. L'accent a été mis, au départ, sur la définition des objectifs et le choix des problèmes à étudier. Se sont ensuite ajoutés :

- une structure de programmes interdépartementale, largement conçue à partir du sommet et suivant le cadre suggéré par les moniteurs du projet 5-5-5 (29) ;
- une perspective pluriannuelle très ambitieuse puisque, d'une part, le PFP couvre les cinq années passées, l'année en cours et les huit années à venir et que, d'autre part, deux plans sont établis, l'un représentant la poursuite de la politique actuelle, l'autre la politique souhaitable ;
- la définition des problèmes à étudier et la mise en route d'analyses approfondies ;
- ainsi que, récemment, la base d'un « state-wide information system » qu'on estime nécessaire à la poursuite des analyses.

L'atmosphère, en Vermont, est favorable au PPBS : le Parlement manifeste son intérêt, notamment en accordant des fonds à la poursuite de l'opération ; le nouveau Gouverneur — sans doute moins enthousiaste que le précédent — nous a paru convaincu de l'utilité du système ; certains départements, plus que d'autres — suivant la personnalité du chef et la nature des problèmes — sont décidés à utiliser le système, ne serait-ce que pour

(29) Cette structure devra inspirer une réorganisation du gouvernement ; aujourd'hui, 50 départements dépendent directement du Gouverneur.

leur propre compte. Le directeur de la « Budget and Management Division » contrôle tous les aspects du système et en est la cheville ouvrière.

Celui-ci, cependant, n'a pas encore produit de résultats notables, à la fois parce qu'il est trop jeune et peut-être aussi parce que les conditions budgétaires n'ont pas été favorables : le budget de 1969, à cause de l'expansion des dépenses et du resserrement des recettes, fut marqué par des coupes sombres peu sélectives.

5. *La Ville de New York.*

New York, qui a commencé par l'analyse, reste très attachée à cet élément du PPBS. Mais elle est cependant venue, par la suite, à l'aspect structurel. Celui-ci n'a été mis au point que pour le cycle budgétaire 1969-1970. La structure de programmes a été établie en mai 1968 et la procédure à suivre pour l'élaboration du budget a été clairement précisée.

Des projections quinquennales sont demandées pour certains programmes ou éléments de programmes seulement, le défaut de capacités d'analyse et de données étant la raison de cette limitation. Elles seront généralisées à l'occasion du prochain budget. Si l'analyse a, jusqu'à présent, affecté la décision — encore qu'elle s'attache plutôt à améliorer l'efficacité que l'efficacité, il est évidemment beaucoup trop tôt pour se prononcer sur les effets du système lui-même, qui est très élaboré, mais vient seulement de voir le jour.

Les perspectives sont sans doute favorables, étant donné l'appui du Maire et la conviction du Directeur du Budget, où l'opération est centralisée. Mais, comme ailleurs, on constate un intérêt très variable parmi les chefs de départements.

6. *La Ville de Dayton.*

Dayton s'est engagée dans le PPBS en suivant sagement la voie tracée par l'équipe de la George Washington University. Ce qu'elle a réalisé jusqu'à présent, étant donné les ressources très limitées qu'elle a pu y consacrer, est digne d'éloges :

- une structure de programmes interdépartementale — mais encore officieuse lors de notre passage — qui est conçue comme une « policy statement » et comprend les actions envisagées pour l'avenir, ainsi que, pour chaque catégorie de programmes (30), de nombreuses mesures d'efficacité (evaluation criteria) destinées à couvrir toutes les facettes de chaque objectif ;

(30) Au nombre de trente, regroupées en six « service areas ».

- des « program issues » qui servirent surtout comme exercices, car le développement de l'analyse demande la construction d'un système d'information ;
- un PFP qui est un véritable plan, comprenant les actions à venir et qui sera soumis à la Commission (31) en même temps (fin 1969) que le premier budget-programme ; celui-ci remplacera totalement le budget traditionnel pour autant que la Commission, toute puissante (32), en accepte l'idée, ce qui n'est pas assuré.

Si le système n'a pas encore fonctionné, et on le comprend, les instruments paraissent solidement mis en place. Ce développement rapide n'est pas étranger à l'atmosphère favorable : si l'attitude de la Commission n'est pas encore connue et si celle des chefs de départements varie de l'hostilité à l'enthousiasme, le City Manager, qui s'est démené pour faire partie du projet 5-5-5, soutient activement l'opération. Et, pour faciliter sa réussite, une nouvelle « Management Services Division » a été créée, qui reprit les responsabilités budgétaires naguère partagées entre le département des finances et le « Planning Board », le premier chargé des opérations courantes et le second — totalement indépendant car nommé par la Commission ! — des dépenses en capital.

7. Conclusions.

Un système complet de PPB n'existe dans aucune de ces six juridictions ni d'ailleurs dans les cinq autres gouvernements visités. La raison principale en est tout simplement que le développement du système s'apparente à une cure de longue durée plutôt qu'à un remède vite avalé. Ceux qui en sont conscients avancent prudemment en tâtant et en préparant le terrain, quitte à prendre de cinq à dix ans — période jugée nécessaire par les P.P.Bistes de l'Etat de Wisconsin. Mais, pour adolescent qu'il soit, le système n'a pas été complètement stérile : il a produit des résultats, notamment en Wisconsin et à New York (Ville) et nous serions très étonnés s'il n'en produisait pas très bientôt ailleurs — à l'exception sans doute de l'Etat de New York.

La mise en route du PPBS n'a pas provoqué la confusion que connut Washington. Les moniteurs du projet 5-5-5 furent à la fois moins exigeants et plus prudents que le Président Johnson. Ils prévoyaient certes certains résultats après une année de travaux, durée du projet, mais savaient que le système ne pouvait être complètement installé à aussi brève échéance ; ils pensèrent soigneusement l'opération et préparèrent

(31) Qui est l'organe législatif.

(32) Elle nomme le City Manager, chef de l'exécutif.

nombre de manuels opératoires (33), et ils insistèrent sur l'importance de la première étape, à savoir la constitution de staffs, la formation et l'information.

Le PPBS aurait cependant pu partout grandir plus rapidement si certains freins n'avaient joué :

- l'insuffisance d'une motivation générale au sein des exécutifs, particulièrement grave lorsqu'elle est le fait du chef suprême ;
- une implication parfois nulle, parfois trop limitée, du corps législatif ;
- une formation et une information insuffisantes étant donné la résistance au changement et malgré les efforts, parfois intenses, produits à cet égard ;
- la place parfois peu privilégiée accordée aux promoteurs du PPB au sein de l'organisation ;
- le découpage des responsabilités entre deux équipes ;
- l'insuffisance des équipes PPB.

IV. Les leçons.

En Belgique, et c'est sans doute vrai dans d'autres pays, certains sceptiques déclarent que le système politico-administratif américain se prête beaucoup mieux au PPBS que le nôtre, car le régime présidentiel y garantit quatre années de longévité à l'Exécutif et une grande autorité du Président sur les Secrétaires, Chefs de Départements. Cet avantage, si avantage il y a, nous paraît illusoire et plus que compensé par d'autres aspects du système américain :

- les chefs de départements ne restent pas toujours quatre ans au pouvoir ;
- la désignation d'un nouveau Président entraîne le remplacement de centaines, voire de milliers de cadres (les avocats du PPB se demandent d'ailleurs s'il ne conviendrait pas d'installer des sous-secrétaires permanents) ;
- le Congrès est relativement plus puissant que dans les pays européens et son influence sur le budget y est plus marquée ;
- l'importance des transferts à d'autres autorités y est très supérieure.

(33) Cf notamment les « PPB notes » 1 à 11.

Dans les Etats et les Villes, la situation varie : le Gouverneur est parfois appelé à d'autres fonctions (ce fut le cas en Michigan), le City Manager peut à tout moment être révoqué par le Législatif, les chefs de département sont parfois des fonctionnaires de carrière, parfois les hommes du Gouverneur ou du Maire et parfois les hommes du corps législatif, qui détient généralement un pouvoir considérable.

Chaque juridiction a donc ses caractéristiques et, s'il est certain que les moniteurs du PPBS doivent en tenir compte, ces différences constituent un mauvais motif d'opposition et ne peuvent affaiblir les enseignements que fournit l'expérience américaine.

A. LE PPBS NE REMPLACE PAS L'ANCIEN SYSTÈME.

L'expérience américaine démontre que le PPBS ne doit pas être conçu comme un système nouveau de prise de décision incompatible avec la procédure traditionnelle. Il est un outil d'information et cet outil introduit dans le débat politique un nouveau et essentiel protagoniste : l'analyste. Le rôle de l'analyste est de traduire les valeurs politiques en objectifs spécifiques et ceux-ci en programmes ; il est aussi d'évaluer les résultats obtenus et d'éliminer du débat les questions oiseuses.

En d'autres termes, il améliore le débat politique.

Pour remplir ce rôle, l'analyste doit être en prise directe sur le preneur de décision et non demeurer dans sa tour d'ivoire, loin des préoccupations politiques. L'analyste et le preneur de décision doivent continuellement agir l'un sur l'autre.

La rationalité analytique sera évidemment plus ou moins importante dans le processus selon la nature de l'output du programme : les contraintes politiques sont beaucoup moins importantes lorsqu'il s'agit de la production d'un *bien public pur*, tel un système de défense militaire, que dans le cas de biens et services affectant différemment divers groupes de la population. L'analyse et même le choix des problèmes à analyser doivent en tenir compte. En somme, le PPBS doit pactiser avec le système en vigueur. Il doit s'y adapter, mais tout en le modifiant, c'est-à-dire sans renoncer à son esprit propre. Il devrait assurer un passage progressif du laissez-faire, de la concurrence désordonnée entre groupes d'intérêts, à une concurrence loyale. Il devrait améliorer le marché des biens et services publics, en se faisant le porte-parole des consommateurs méconnus.

B. L'INTRODUIRE PROGRESSIVEMENT.

Un développement massif du PPBS, on l'a vu, ne peut que renforcer la résistance au changement. Tout plaide en faveur d'une introduction progressive, en choisissant soigneusement les premiers départements qui y seront soumis : ceux qui veulent, ceux dont les chefs sont décidés, et non seulement en paroles, à diriger au mieux l'action de leur département ; avant le début du projet 5-5-5, H.P. Hatry, un de ses auteurs, disait : « As PPBS is primarily a tool for high-level decision making, it will not be worthwhile unless the high-level management understands it, wants it, and uses it » (34).

Si cette première condition est remplie et laisse un choix, on donnera la préférence aux départements dont les programmes sont le plus susceptibles d'analyses.

Concentrer l'effort dans des départements modèles est la seule chance d'obtenir des résultats assez rapides qui pourront convaincre les plus réticents.

Mais cette suggestion ne signifie pas, nous le verrons plus loin (section D), que *certain*s instruments du PPBS ne peuvent être introduits partout à la fois.

C. CRÉER DES MOTIVATIONS.

1. *Les départements.*

Choisir les départements en fonction de la volonté des chefs suppose qu'il existe une motivation. Si elle n'existe pas, il faut la créer, et là où elle existe, il faut la développer, la généraliser et aussi l'entretenir puisque le système ne peut produire des résultats rapidement.

Comment ? La réponse n'est pas aisée car le succès dépend de l'intérêt qu'il engendre, et cet intérêt ne s'éveille, le plus souvent, qu'en participant à son installation !

Quoi qu'il en soit, il paraît essentiel d'impliquer dès le début un maximum de personnes et surtout tous ceux qui ont des responsabilités décisionnelles, en commençant par les chefs du niveau le plus élevé. Les impliquer, cela signifie qu'ils doivent participer intimement au développement du système.

Outre cette formation sur le tas, un programme de formation plus systématique est indispensable. Le PPBS doit d'abord être compris par tous, sinon dans ses détails techniques, du moins dans sa philosophie de direction par les objectifs. A ce propos, et comme celle-ci est un

(34) Harry P. HATRY and John F. COTTON : *Program Planning for State, Country, City, State-local finance project of the G. Washington University, January 1967.*

moyen d'impliquer tous les membres d'une organisation dans la préparation de son action, il faut dissiper l'idée que le PPBS tend à centraliser le pouvoir ; les Américains ne l'ont jamais fait, ce qui explique en partie la résistance que le système a provoquée (35).

Ensuite, les chefs doivent apprendre à *utiliser* les analyses, tandis que d'autres doivent apprendre à les *faire*.

2. Le Parlement.

Les élus de la Nation ne peuvent se tenir à l'écart du système. Ils ont tout intérêt à y jouer un rôle, sans pour autant menacer le pouvoir de l'exécutif.

Le Parlement doit être motivé pour exercer, sur l'exécutif, la pression nécessaire au développement du système. Il doit réclamer des budgets-programmes et des analyses et par conséquent en comprendre les avantages. Il doit comprendre que les promesses du PPBS, qui ne peuvent être tenues qu'à plus ou moins longue échéance, nécessitent des investissements, c'est-à-dire des budgets spéciaux.

Par la suite, pour demeurer au niveau de l'exécutif lorsque le système fonctionne, il doit s'équiper. Il a aussi besoin d'analystes compétents. A lui et à la Cour des comptes — à l'image du General Accounting Office américain — à en prendre l'initiative.

D. RECOMMANDATIONS ORGANISATIONNELLES ET TECHNIQUES.

1. L'administration centrale du budget.

Tout département peut, isolément, développer un système de PPB et en obtenir des résultats. Mais l'efficacité dépend en grande partie de sa généralisation : un organe central s'impose donc, qui conduira l'opération de façon systématique et homogène et surveillera ensuite son fonctionnement. L'administration centrale du budget est toute indiquée pour remplir ce rôle.

Cette administration doit se considérer et se faire considérer à l'extérieur, comme un appui et non plus un adversaire. Elle doit aider les départements et s'équiper à cette fin. Plutôt que de créer des staffs spéciaux, qui risquent d'être balkanisés, il paraît bien préférable de répandre un esprit PPB général. Tout le monde doit penser dans la nouvelle optique et singulièrement les analystes budgétaires (ou inspecteurs des finances) qui sont en relation étroite avec les départements. C'est encore une fois affaire de motivations.

(35) Le lien étroit entre le PPBS et la direction par les objectifs n'apparaît jamais dans l'abondante littérature américaine consacrée à celui-là.

2. Les *staffs* PPB des départements.

Dans un département, il n'est d'autre moyen d'instaurer le système et de le faire fonctionner qu'en constituant une équipe responsable ou en réorientant un *staff* existant.

Il nous paraît important :

a) De centraliser l'opération plutôt que de la partager entre, par exemple, un service budgétaire et un organe de *planning*.

b) De placer l'équipe aussi près que possible du chef du département.

c) De la doter immédiatement de moyens suffisants, à savoir : un chef qui dirige et qui à l'oreille de ses supérieurs ; des hommes pensant analytiquement, représentant des formations diverses qui assurent un pluralisme de vues et sensibles à l'environnement politique.

d) De recourir à des experts étrangers au département, éventuellement par voie de contrats de recherche.

Cette équipe a la responsabilité, d'abord, de constituer les instruments du système, ensuite d'assurer son développement, ce qui suppose notamment la création de capacités analytiques à d'autres niveaux de la hiérarchie. C'est dire que ses membres doivent être plus que tout autre formés au PPB !

3. La structure de programmes d'abord et partout.

Par quel bout commencer ? Faut-il d'abord développer l'aspect analytique du système, comme l'a fait la Ville de New York, ou son aspect structurel, voie choisie par la plupart des juridictions ?

Entreprendre quelques analyses peut éventuellement affecter plus rapidement le processus de décision et faire impression. Si, dans notre expérimentation du PPBS au département belge de l'Agriculture, nous avons choisi cette voie, nous aurions sans aucun doute retenu le problème du remembrement des exploitations dispersées, programme facilement identifiable et très critiqué. Nous aurions cherché à évaluer l'efficacité du remembrement, c'est-à-dire son apport à l'agriculture belge. Quelle qu'eût été la conclusion, nous aurions dû en outre imaginer de meilleures alternatives et savoir notamment quels autres programmes contribuent au même objectif. D'où l'utilité, pour l'analyse, d'une structure de programmes, même si, en cours d'analyse, il apparaît qu'il faut s'en écarter. Commencer par la structure de programmes a d'autres avantages :

a) Elle permet de voir clair dans les actions menées.

b) Elle permet d'engendrer rapidement un budget-programme indiquant

les importances relatives, en termes financiers, accordées aux divers objectifs ; appréciant le budget-programme de l'Etat de Wisconsin, un journaliste écrivit (36) : « Wisconsin may be spending too much or too little, taxing too much or at a reasonable level. But for the first time in modern history, perhaps, the men chosen to make such decision are in a position to know precisely what they are doing ».

c) Elle constitue le canevas d'un système d'informations sans lequel l'analyse demeure déficiente ou confinée.

Dans un développement du PPBS, l'élaboration de la structure de programmes devrait, à notre avis, être entreprise partout à la fois, car :

a) Elle est un précieux instrument en soi.

b) Elle constitue un excellent exercice préparatoire à de futures analyses, en obligeant chacun à réfléchir à la nature des objectifs poursuivis et aux divers critères permettant d'évaluer leur réalisation.

c) Elle indique ce que le département a *dans le ventre*, et un département acceptera plus facilement d'étaler ses boyaux si les autres en font autant.

d) Elle fournit la base d'une structure interdépartementale permettant, sans analyse, de repérer les doubles emplois et les contradictions.

4. L'élaboration des structures de programmes.

Ce sont les objectifs et les liens entre objectifs qui doivent, selon les principes du système, guider l'édification des structures de programmes. Un recoupement excessif de l'organisation doit cependant être évité, car il risque d'abord de provoquer des mécontentements et, plus tard, des problèmes de coordination et un découpage artificiel du temps de chacun. Nous croyons d'ailleurs que la variété des objectifs que servent beaucoup d'actions et les diverses formulations possibles de ces objectifs prouveront, tôt ou tard, l'utilité d'une structure multi-dimensionnelle, nécessaire à l'analyse et utile au preneur de décision. Le PPBS étant avant tout un système d'informations, il devrait permettre, avec l'aide des moyens mécanographiques modernes, de classer l'action d'un département, à la fois par objets de dépenses (inputs), par services, par activités (performance budgeting), par nature des biens ou services produits (outputs), par groupes de bénéficiaires, etc... et d'établir des relations entre ces diverses classifications. Ainsi, l'action menée en matière de santé publique peut-elle être aperçue en distinguant soit la prévention,

(36) John WYNGAARD, *Green Bay Press Gazette*, December 21, 1966.

le traitement et la réadaptation, soit les diverses maladies, soit les groupes d'âge, les classes de revenus et les localisations géographiques des bénéficiaires. Ceci signifie qu'aucune structure n'est parfaite, car elle ne peut à la fois satisfaire tous les besoins. L'essentiel est de bien repérer les éléments et d'apercevoir leurs objectifs sous tous les angles possibles : ce sont des blocs, de formes, de matières et de couleurs différentes, qui peuvent donc être assemblés, suivant les nécessités, de manières diverses.

Dès le début, il peut être utile d'insérer dans la structure — à l'exemple de la Ville de Dayton — les actions envisagées pour l'avenir. L'exercice est intellectuellement stimulant et fait apercevoir le dynamisme de la structure de programmes.

L'organe central du PPBS — en toute hypothèse l'administration du budget — devrait ensuite, et avec la collaboration des départements, édifier une, voire plusieurs structures gouvernementales permettant des comparaisons à l'échelon le plus élevé. Nous sommes convaincus, répétons-le, que, sans aucune analyse, pareille structure permettrait d'améliorer l'allocation des ressources.

5. *L'analyse.*

Dans les départements choisis comme départements-modèles, comme les premiers à développer un système complet de PPB, l'analyse devrait suivre la structure sans aucun délai.

A cet égard, il convient :

a) De commencer par la préparation d'un nombre raisonnable d'« issue papers » indiquant la nature du problème, ses causes possibles, les objectifs correspondants et leurs critères d'évaluation, les actions en cours, l'information disponible, les contraintes à considérer, les solutions diverses qui pourraient être envisagées et la façon dont l'analyse devrait être conduite. Elle guide l'analyse à venir et peut parfois, directement, affecter la décision.

b) De ne retenir, après discussion à l'échelon le plus élevé, qu'un nombre très restreint d'analyses à mener, pour éviter de disperser l'effort.

c) De ne pas fixer des limites de temps contraignantes.

d) De ne pas s'efforcer de quantifier l'inquantifiable ni d'exprimer tous les bénéfices en valeur dans un souci de comparaison (37).

(37) On se plaît à citer le Département d'Etat, qui aurait un « benefit-cost ratio » infini puisqu'il a évité les destructions d'une troisième guerre mondiale.

6. Les systèmes d'information.

Comme l'information nécessaire à l'analyse fait souvent défaut, ou bien se cache dans des tiroirs éloignés, la nécessité de construire un système d'information s'impose aussi de toute urgence dans les départements-modèles. Cela signifie la recherche et la réunion des informations existantes et la création d'informations nouvelles. A ce propos, l'accent devrait être mis :

a) Sur la connaissance des besoins de la population concernée par le département, c'est-à-dire sur la demande de biens et services. Imitant le système continu d'interviews imaginé par l'Etat de Michigan, les ingénieurs agricoles du Ministère belge de l'Agriculture pourraient par exemple rendre d'énormes services.

b) Sur les critères de mesure des réalisations.

c) Sur l'expérimentation des programmes nouveaux dont l'efficacité ne peut être évaluée à priori.

7. Le programme multiannuel (PFP).

Négligé par le gouvernement fédéral américain, cet élément du système n'en est pas moins précieux, surtout en Belgique où les dépenses dépassent régulièrement les prévisions.

Mais pour être vraiment utile, le PFP doit d'abord être élaboré sérieusement : il doit indiquer les biens et services à produire, en déduire les coûts (38) et exposer les méthodes, les sources d'informations et les suppositions retenues (évolution de la population, des techniques, etc...).

Il doit aussi être établi dans deux perspectives : celle de la poursuite des programmes en cours et celle d'un plan prévoyant les actions à venir ; la prévision de celles-ci n'est pas sans effet sur les décisions d'aujourd'hui. Il peut en résulter la préparation de deux PFP, ou, plus simplement, d'un seul distinguant le *plan* des « *commitments* ». Pour éviter l'irréalisme, l'administration centrale du budget pourrait assigner à chaque département une perspective minimale et une perspective maximale.

E. UN ART À DÉVELOPPER.

Même supporté par l'exécutif et le législatif unanimes et complètement développé, le PPBS se heurtera sans doute toujours au même problème, de nature technique : la connaissance des effets des actions et des dépenses

(38) Lorsqu'un décalage sensible existe entre la dépense et la production de l'output correspondant, le PFP devrait faire état, dans une colonne spéciale, des outputs à venir résultant des coûts indiqués.

publiques. Quelle est la nature des bénéfices pour la société et comment peut-on les mesurer, même approximativement ? Que doit-on considérer comme l'output d'un programme : la mesure de ce qui est produit — qui indique le volume de l'action —, un indicateur de l'effet du programme sur la population visée, ou un indicateur social (39) mesurant le résultat de la combinaison du programme avec d'autres programmes et avec des effets étrangers à l'action publique ?

Il n'existe pas de théorie utilisable : c'est plutôt un art à développer peu à peu, à travers les analyses, qu'on les appelle analyses de système ou, plus modestement, de coût-bénéfice ou de coût-efficacité.

(39) Terme utilisé par Charles CHRISTENSON : *Program Budgeting, August 1968* et par l'« *Output Information Projects Conference* », March 1969 (mimeographed papers).



Ontstaan en eerste ontwikkeling van de planificatie in Soviet-Rusland

door J. TASSIN,

Doctor in de rechten.

★

De soviet-economie begon pas in 1928 volgens de richtlijnen van de sindsdien berucht geworden « Vijfjarenplannen » te werken ; het eerste vijfjarenprogramma was zeer gebrekkig, in vergelijking met hetgeen men later zou kennen.

Na de machtsovername van oktober 1917 (7 november 1917, onze tijd) was meer dan tien jaar nodig om een echte planificatie op te leggen. Andere volksdemocratiën en o.m. China hebben niet zolang gewacht om hun economie aan plannen op half-lange termijn te onderwerpen.

Onmiddellijk rijzen dan ook enkele vragen in verband met hetgeen in Rusland gebeurde : waarom waren tien jaren nodig ? Hoe werd de economie intussen geleid ? Hoe wist het nieuwe regime de plannen te concipiëren en op te leggen ? Welke waren de praktische moeilijkheden ?

Het antwoord op die vragen moet met de doctrine en haar evolutie, en met de algemene toestand rekening houden om de schijnbare vertraging in de toepassing van de planificatie te verklaren.

Doctrine.

Op het ogenblik van de oktober-revolutie in 1917 was de marxistische doctrine verre van voorbereid om de nodige richtlijnen te geven wat de planificatie betreft. Meer nog : de Marxisten hadden de noodzaak van de planificatie nog niet *volledig* ingezien.

Tot in 1917 hadden de grote marxistische schrijvers hun aandacht inderdaad voornamelijk gericht naar de ontleding van de toenmalige maatschappij en de ietwat romantische beschrijving van de toekomstige socialistische maatschappij. Aan de basis van die beschrijving lag de overtuiging dat de mens verbeterbaar is.

Schematisch gesproken mag men zeggen dat het filosofisch, optimistisch en belovend gedeelte van de marxistische doctrine in de eerste helft van de negentiende eeuw geschreven en verkondigd werd; de tweede helft van de negentiende eeuw en de twintig eerste jaren van de twintigste eeuw stonden in het teken van een meer onmiddellijke doelstelling: de omverwerping van het kapitalisme en de vestiging van de dictatuur van het proletariaat. De marxistische denkers en niet in het minst Lenin, richtten bijgevolg hun aandacht naar de strijd tegen het kapitalisme, de organisatie van de strijd, de bewindsname en de maatregelen die daar onmiddellijk op moesten volgen.

Er werd meer aandacht besteed aan de ontleding van de mislukking van de Parijse Commune, aan de innerlijke twisten in de sociaal-democratische partij, aan de organisatie-maatregelen van de opstanden en dies meer, dan aan de praktische problemen die zich na de machts-overname zouden stellen.

Op het ogenblik van de Oktober-revolutie was praktisch algemeen aanvaard dat de nationalisatie of collectivisering van de productie-goederen zou volstaan om een eind te maken aan het bestaande onrecht; bij vele revolutionairen bestond de romantische illusie dat de verbeterbare en verbeterde mensen spoedig en spontaan de hun in de maatschappij toekomende plaats zouden innemen. Die illusie schijnt gedurende maanden of zelfs jaren na de Oktober-revolutie in vele kringen voortgeleefd te hebben.

In zijn beruchte thesissen van april 1917 spreekt Lenin het woord *planificatie* niet uit, maar het zou nochtans overdreven zijn te beweren dat er vóór de Oktober-revolutie aan het probleem niet gedacht werd. In zijn *Anti-Dühring* heeft Engels de planificatie aangekondigd; anderen hebben er ook over geschreven en de April-thesissen impliceren tot op zekere hoogte het opleggen van de planificatie. Men mag dus zeggen dat het probleem zich vóór 1918 niet akuit stelde alhoewel de traditionele marxistische doctrine het principe van de planificatie wel inhield: het marxisme streeft het welzijn van de mens na, hetgeen inhoudt dat de economie niet toevertrouwd mag worden aan een of andere willekeur (van bezitters van productie-goederen), maar doelbewust gericht moet zijn.

Dit is eigenlijk de doctrinale grondvest van de planificatie. Van 1918, en voornamelijk van 1920 af begint het probleem zich scherper te stellen en er wordt over het onderwerp veel geschreven in Soviet-Rusland. De toenmalige literatuur is eerder een discussie over de economische aspecten van de planificatie dan een filosofische verantwoording ervan. Het gebrek aan grondige doctrinale voorbereiding, vóór en tijdens de

Oktober-revolutie, verklaart reeds gedeeltelijk het feit dat er in Rusland meer tijd dan in andere socialistische landen verliep tussen de bewindsname en de invoering van de planificatie.

Algemene toestand.

De buitenlandse oorlog tegen Duitsland en Oostenrijk noopt de Tsaristische Regering en daarna de Bourgeois-Regering van februari-oktober 1917 tot het nemen van bepaalde coördinatie-maatregelen; de periode van ongeveer zeven maanden die onmiddellijk op de Oktober-revolutie volgt is bijna volledig gewijd aan de nationalisatie van de industrie en aan het experiment van de arbeiders-contrôle (1).

In mei-juni 1918 begint de bloedige burgeroorlog die tot eind 1920 zal duren en op binnenlands vlak gekenmerkt is door het zgn. oorlogscommunisme. Tijdens die periode worden tal van maatregelen getroffen die eigenlijk neerkomen op het verlenen van de nodige prioriteit aan de oorlogsactiviteiten.

Rond de jaarwisseling 1920-1921 begint men aan de heropbouw van een uitgeput en vernield land. De medewerking van iedereen is nodig, o.m. van de in Rusland gebleven bourgeois en van het buitenland. Er wordt een belangrijke tactische « stap achteruit » gezet: het is de periode van de NEP (nieuwe economische politiek) die tot in 1927 ongeveer duurt, aanleiding geeft tot een hele reeks liberaliseringsmaatregelen en bij velen de verkeerde indruk wekt dat het communisme zijn zgn. onmacht bekent.

Op die algemene achtergrond tekent zich een evolutie af, die gekenmerkt is door de oprichting en het ongecoördineerd optreden van nogal talrijke administratieve en beraadslagende organen, waarvan sommige aan planificatie doen.

Reeds vóór het uitbreken van de Oktober-revolutie had de voorlopige Regering, in juni 1917, een economische raad resp. een hoger economisch comité opgericht, beiden belast met het uitwerken van « een algemeen organisatieplan van de nationale economie », de eerste als beraadslagend lichaam, het tweede als kern van een planning-afdeling. Vóór februari 1917 had de Tsaristische Regering trouwens een « speciale Raad voor de Landsverdediging » opgericht, belast met het coördineren

(1) J. TASSIN, « Vijftig jaar geleden; nationalisatie van alle industriële ondernemingen in Sovjet-Rusland », *Res Publica*, 1969, II.

van de bedrijven die voor de landsverdediging werkten. Dit organisme was echter bureaucratisch en weinig efficiënt (2).

De uitbreiding van de arbeiderscontrole op stocks, fabricage en distributie in de eerste maanden na de Oktober-revolutie mag beschouwd worden als een voorbereidend element van een latere planificatie, evenals de nadruk die op de statistieken gelegd wordt.

De oprichting van een Staatsadministratie voor de economie (Vesenkha) (3) is eveneens een van de nodige voorlopers.

Tijdens de burgeroorlog treden sommige provinciale of lokale komitees op als plaatselijke coordinatoren. Zo bv. worden de Staatsbestellingen gecentraliseerd eerst in de noordelijke provincies door de zeer actieve Sovnarkhoz (Raad van Volkseconomie) te Petrograd, later (juni 1918) op nationaal vlak door Tsentro-Zakaz (Centrale afdeling der bestellingen, bij Vesenkha); dit laatste ging gepaard met het verlenen van financiële voorschotten door de Staatsbank aan bepaalde ondernemingen (4).

Benevens die feitelijke evolutie, ingegeven door praktische beschouwingen of opgelegd door de noodzaak, worden in 1918-1920 een aantal bestuurlijke of organisatorische maatregelen getroffen, met als kenmerk de proliferatie van raden, commissies of komitees waarvan weinige ooit effectief werkten (5).

De voornaamste maatregelen kunnen als volgt samengevat worden: in april 1918 stelt Lenin de oprichting van commissies van specialisten voor, belast met het opmaken van een plan dat o.m. de volgende punten inhoudt:

1. Rationele spreiding van de bedrijven bij bevoorradingsbronnen.
2. Rationele concentratie van de productie.
3. Mogelijkheid voor de republiek zich te bevoorraden in grondstoffen.
4. Elektrificatie.
5. Gebruik van hydraulische en eölische krachten.

In de lente 1918 wordt bij de afdeling « elektriciteit » van Vesenkha een Komitee opgericht belast met het inventariseren van de energie-

(2) CARR, *The Bolshevik Revolution*, II, blz. 56-57. LABRY, *L'industrie russe et la révolution*, Paris, 1919, blz. 58.

(3) TASSIN J., *op. cit.*

(4) VINOGRADOV, *Sotsialisticeskoe obobscestvenie sredst proizvodstva v promyslennosti SSSR 1917-1918 (Socialistische nationalisatie van de industriële produktie-middelen in de Soviet-Unie)*, blz. 9.

(5) CARR, *The Bolshevik Revolution*, II, blz. 367, nota 3.

bronnen in Rusland (weze hier opgemerkt dat de in mei 1915 door de Keizerlijke Academie voor Wetenschappen opgerichte « Commissie voor de bestudering van de natuurrijdommen » in 1918 kredieten kreeg van de Sovietregering) (6).

Op lokaal niveau in Moskou en Petrograd en later ook in het Donbekken werden komitees voor elektrificatie bij de lokale raden voor volkseconomie (Sovnarkhoz) opgericht (7).

Rond de eerste helft van 1918 worden ook initiatieven genomen door plaatselijke overheden (8) dikwijls onder impuls van Vesenkha. Die plaatselijke overheden brengen het echter gewoonlijk niet verder dan de studie van bepaalde problemen zoals het bouwen van elektrische centrales. Enkele van die plannen zijn vrij ambitieus bv. Oeral-Kuznetsk Kombinat, Volga-Don vaart, bevaarbaarheid van Tura, Tom en Tobol, enz. en zullen slechts veel later verwezenlijkt worden. Inmiddels wordt op lokaal vlak nl. te Petrograd de productie georganiseerd volgens bepaalde prioriteiten (9) maar men kan het betwisten of dit de naam « planificatie » wel verdient. Het gaat veel meer om het stelselmatig rangschikken van behoeften die alle dringend zijn en niet om het vooraf bepalen van doelstellingen. Hetgeen dichter bij de planificatie ligt is het uitreiken van Staatskredieten aan bedrijven volgens criteria van algemeen nut en niet volgens de kapitalistische begrippen van rendabiliteit. Het feit dat een groot deel van de ondernemingen (1.506 op 2.535 in 1918 gerecenseerde bedrijven) volgens de richtlijnen van Vesenkha werken, verdient op zichzelf ook niet de naam van planificatie.

Op 11 maart 1919 wordt een *Centrale Raad voor elektro-techniek* opgericht, samengesteld uit gezaghebbende specialisten uit Rusland. De elektrificatie mag in die periode in Rusland bijna als een stokpaard beschouwd worden, hetgeen populair gemaakt wordt door de uitspraak van Lenin « Kommunisme is Sovietmacht plus electriciteit ».

In december 1919 wordt een bureau voor de economie opgericht, bij het Kommissariaat voor het grondbeleid. Dit bureau heeft als bevoegdheid :

1. De inventarisatie van de energiebronnen (kolen, turf, andere vaste brandstoffen).
2. De inventarisatie van de behoeften aan electriciteit (nijverheid, transport, steden, bevolking, enz.).

(6) CAER, *op. cit.*, II, blz. 366, nota 1.

(7) GLADKOV, *Ocerki sovesetskitkoj ekonomiki (Over de Soviet-economie)*, blz. 107 en 415. VINOGRADOV, *op. cit.*, blz. 180.

(8) VINOGRADOV, *op. cit.*, blz. 180.

(9) VINOGRADOV, *op. cit.*, blz. 168 en volgende.

3. Prognose van de vermeerdering van de behoeften.

4. Keuze van de ligging van de elektrische centrales, rekening houdend met de ontwikkeling van de nijverheid en de kostprijs van de energiebronnen.

5. Studie van een algemeen schema van distributienet.

6. Studie van een programma voor het bouwen van centrales.

Door de vergadering van februari 1920 van het Al-russisch Centraal Uitvoerend Komitee (VTsIK) wordt aan Vesenkha opdracht gegeven een commissie op te richten samengesteld uit vertegenwoordigers van de Centrale Raad voor Elektro-technieke, van de sectie elektriciteit bij Vesenkha, van de sectie elektriciteit bij het Volkskommissariaat van Spoorwegen, van het Bureau voor de Elektrificatie van de Landbouw bij het Volkskommissariaat van Landbouw, van het Komitee voor de verwarming, van het Komitee voor de elektrificatie van glas en textiel, van de Mijnsraad en van de wetenschappelijke-technische sectie bij Vesenkha.

Het presidium van Vesenkha keurt de samenstelling van het bestuur van deze commissie op 21 februari 1920 goed. De Raad van Volkskommissarissen keurt op zijn beurt haar statuten goed en geeft haar op 23 februari 1920 een naam : « Regeringscommissie voor de elektrificatie van Rusland » (in het russisch : Goëlro, voor Gosudarstvennaja Kommissia po Elektrifikatsii Rossii).

Die commissie coordineert de werkzaamheden van lagere echelons die dikwijls te theoretisch werken (11). Zij zorgt o.m. voor de eenmaking van de maateenheden.

In maart-april 1920 wordt de lijst opgesteld van de bestellingen die in het buitenland moeten worden geplaatst. In oktober 1920 worden al de voorstellen van lagere organen door Goëlro gecoördineerd en in december wordt een algemeen plan voorgelegd aan de VIII^e Zitting van de Soviet, die het goedkeurt. Op 21 december 1920 wordt het plan als wet uitgevaardigd door Sovnarkom (Raad van Volkskommissarissen).

Op verschillende niveau's werd dus naar planificatie gestreefd (Regeringsniveau, op niveau van Vesenkha dat als een soort economische Regering optreedt, en op lokaal niveau). In die tijd vertoonde de Soviet-Regering het strakke centralisme niet, dat men later zal kennen. Vesenkha geniet de steun van sommige tendenzen, terwijl anderen eerder geneigd zijn het Kernkabinet (Raad van Arbeiders en Boeren voor de Defensie, later omgevormd in Raad van Arbeid en Defensie — STO) als het

(11) GLADKOV, *op. cit.*, blz. 432.

opperste orgaan van het economisch beleid en de planificatie te beschouwen.

De vereffening van die spanningen neemt tijd in beslag ; de oprichting van een centraal Plan-orgaan, rechtstreeks ondergeschikt aan de Regering, zal het geval later oplossen. Intussen verloopt de uitvoering van het algemeen elektrificatieplan niet zeer vlot.

Na vijftig jaar blijkt het Goëlo-plan een entoesiaste maar niet altijd realistische poging te zijn om de economie van het land, en dan vooral de sektor van de energie, te ontwikkelen. Entoesiasme omdat o.m. steden en dorpen voorstellen indienen en belast worden met de bouw van wind- of watermolens die elektriciteit moeten voortbrengen (bijna veertig jaar later zal elke chinese gemeente een hoogoven willen hebben). Entoesiasme ook wat het bepalen van de doelen betreft : de industriële capaciteit zou in tien jaar het coëfficiënt 216,7 voor productie-goederen en 147,7 voor consumptie-goederen bereiken, 100 % zijnde het niveau van 1913. Hier moet niet vergeten worden dat de industriële productie van 1920 slechts gemiddeld 1/7 was van die van 1913. In de praktijk had het nieuwe bewind al de middelen nog niet in handen om een plan verplichtend te maken voor iedereen, hetgeen door hedendaagse auteurs bekend wordt (12). Landbouw, handel en kleine nijverheid waren nog steeds in privé-handen en de Staatsbedrijven moesten, ondanks de hulp van de Staat, met de wapens van de concurrentie strijden. De economie was nog, althans gedeeltelijk, een markteconomie ; dit werkte storend op de planificatie. Maar de zwaarste moeilijkheid was het feit dat de planificatie op nationale schaal onmogelijk in een korte spanne tijds kan worden ingevoerd. Jaren waren nodig om de mensen op te leiden, om het raderwerk op te bouwen en te verbeteren. Tijd was nodig vóór men inzag dat de planificatie zich op alle domeinen moet uitstrekken in een Staatseconomie, en dat het niet volstaat sommige objectieven te bepalen. Een echte planificatie moet o.m. het krediet, de handel, het vervoer, de landbouw en zelfs ook de consumptie richten. In de vroege jaren 1920 was de praktische verwezenlijking van de planificatie beperkt tot de bepaling van prioritaire staatsbestellingen in de zware industrie.

In de lente 1921 vergadert de « Al-russische elektro-technische zitting » met vooraanstaande geleerden en ambtenaren van het land. Hun besluiten worden door Goëlo aan de Raad van Volkskommissarissen overgemaakt die er een wet van maakt op 21 december 1921.

(12) LOKSIN, *Ocerk istorii promyslennosti v SSSR 1917-1940* (Over de geschiedenis van de nijverheid in de Soviet-Unie), blz. 110, ... brandmerkt het gebrek aan ervaring en aan leiders.

Rond diezelfde tijd d.i. op 27 februari 1921 wordt door het dekreet van de Raad van Volkskommissarissen de « Staatskommissie voor het plan » (Gosplan) (13) bij de Raad voor arbeid en defensie (14) opgericht. Die raad had in zijn vergadering van 18 februari trouwens de omvorming van Goëtro in een alomvattende plankommissie overwogen (15).

Kort daarop krijgt de nieuwe Kommissie Gosplan ietwat meer uitgebreide machten op voorstel van Trotsky (16), zonder dat dit echter zover gaat als hij het wenst.

Niet lang na zijn oprichting telt Gosplan 40 ambtenaren; in 1923 zijn er reeds 300 en in 1925 zwermt Gosplan uit in de streken. In 1926 zijn er 600 ambtenaren voor de Russische Republiek alleen. Op de vooravond van de tweede wereldoorlog zijn er 54 sekties en ongeveer duizend planmakers (17).

Die cijfers en die geleidelijke groei van Gosplan doen onmiddellijk inzien dat zijn invloed in het begin nogal beperkt was. Het nieuw Staatsorganisme moest trouwens afrekenen met hetgeen op dat ogenblik reeds bestond en meer in het bijzonder met de Hogere Raad voor Volkseconomie (Vesenkha) (18). In 1922 is Vesenkha zijn hoogtepunt reeds voorbij; zijn ondergang, die tien jaren zal duren, is begonnen. De jaren 1921-1922 schijnen dus de periode te zijn geweest van bewustwording bij de communistische leiders; de leiding van de economie mag men tot in die periode als conservatoir of « naar het onmiddellijk gericht » bestempelen; van 1921-1922 af trachten de bewindslieden de economie doelbewust naar bepaalde objectieven te richten. Maar heelwat studie is nog nodig vóór die objectieven met voedoende klaarheid bepaald kunnen worden en vóór het nieuwe regime de nodige instrumenten in handen heeft.

De hedendaagse Sovietauteur Tumanjan vergist zich waarschijnlijk niet wanneer hij schrijft dat Vesenkha ophoudt het hoogst economisch centrum van de Republiek te zijn op het ogenblik dat de Raad voor arbeid en defensie en Gosplan opgericht worden (19).

(13) Over de verhouding tussen Gosplan en Goëtro, zie CARR, *The Bolsheviek Revolution*, II, blz. 376.

(14) De raad voor arbeid en defensie was in feite een beperkt ministerkomitee of een kernkabinet.

(15) TUMANJAN, *Razvitie planirovanija v SSSR (Ontwikkeling van de planificatie in de USSR)*, blz. 50; zie verklaring CARR, *op. cit.*, II, blz. 376.

(16) CARR, *op. cit.*, II, blz. 377.

(17) BIENSTOCK, SCHWARZ, YUGOV, *Management in Russian industry and agriculture*, New York, 1944, blz. 47.

(18) TASSIN J., *op. cit. Res. Publica*, 1969, II.

(19) TUMANJAN, *op. cit.*, blz. 51.

Kenmerkend is dat de Sovietregering geen rechtstreekse contacten toelaat tussen Gosplan en Vesenkha. Het eerste rapporteert rechtstreeks aan de Raad voor arbeid en defensie (kernkabinet), terwijl het tweede in het begin bijna als een tweede regering, gespecialiseerd op economisch vlak, optrad.

Rond het einde van de Nep-periode en nadat de nijverheid (die intussen volledig genationaliseerd werd) zich heeft kunnen verstevigen kan het Sovietregime opnieuw opstappen in de richting van het socialisme.

Maar de grote beginselen van de planificatie liggen sinds de Nep-periode reeds vast en moeten alleen maar uitwerking krijgen. Een dekreet van 21 augustus 1923 organiseert de planificatie op administratief vlak; die wetgeving blijft praktisch van kracht tot op 2 februari 1938, wanneer zij vervangen werd door meer gedetailleerde statuten, die nochtans principieel geen verschillen vertonen met de vroegere organisatie.

De essentiële kenmerken blijven :

1. De rechtstreekse onderwerping van de hoogste planificatie-organen aan de Raad van Volkskommissarissen.

2. De goedkeuring van het plan door de Raad van Volkskommissarissen onder vorm van een wet.

3. De voorbereiding van het plan onder de coördinerende leiding van de Staatskommissie van het plan, maar met de medewerking van alle ondergeschikte uitvoeringsorganen.

4. Het bestaan van planificatiestelsels op alle niveau's van de uitvoerende besturen en van de planificatie-organen in de territoriale onderverdelingen van de Soviet-Unie; deze laatste organen zijn rechtstreeks onderworpen aan een centrale Gosplan van de Soviet-Unie.

Tijdens de periode van de vijfjarenplannen zal de efficiëntie van dit apparaat geleidelijk verbeterd worden en de jaarlijkse voorbereiding van het plan geschiedt volgens een vrij klassiek schema: opmaken van algemene instructies door de centrale besturen; overmaking naar de lagere organen langs de hiërarchische weg en geleidelijke verfijning van de instructies; aanpassing van die richtlijnen aan lokale en concrete toestanden en eventueel indienen van tegenvoorstellen; het plan gaat dan naar de toporganen terug, steeds via de hiërarchische weg. Het vertoont nu een meer concreet karakter en de aanduidingen van de organen worden beloften of verbintenissen om dat deel van het plan te verwezenlijken. Ten slotte worden al de detailgegevens verwerkt en het plan wordt als een wet uitgevaardigd. De uitvoeringsorganen (Ministeries, trusts, ondernemingen) beschikken over eigen middelen om het plan voor te

bereiden en om de uitvoering er van te verzekeren. Zij kunnen ook beroep doen op de plaatselijke afdelingen van de Staatsplancommissies (Gosplan) met name de Gorplan of stadsplan, Rai-plan of zoneplan, Obl-plan of streekplan en Gosplan republiek of Staatsplan van een Republiek (20). De plannen krijgen met de jaren een meer volledig en duidelijk karakter. Ook worden de termijnen nodig voor het opmaken van een plan korter. In het begin gebeurde het inderdaad wel eens dat bepaalde onderdelen van een plan pas in de maand september van het planjaar klaarkwamen.

Besluit.

Als besluit kan met het volgende formuleren :

1. Op het ogenblik van de Oktober-revolutie werd de noodzaak van de planificatie niet duidelijk ingezien door de Bolsjevistische partij. Het duurde maanden vóór men die noodzaak scherp begon in te zien en jaren vóór men het probleem als een coherent geheel kon opnemen.

2. Eenmaal de Sovietleiders tot een voldoende besef gekomen waren van het probleem (rond de jaren 1920-1921) moest de basis nog gelegd worden voor zijn administratieve en systematische behandeling (jaren 1920-1923); tendenzen moesten overwonnen worden vóór het gezag van Gosplan opgelegd kon worden. Het duurde dan nog lange jaren vóór de activiteiten van de planmakers tot eigenlijke resultaten kwamen. Alhoewel algemene plannen in 1923 reeds ontworpen werden voor bepaalde sectoren (elektriciteit o.m.) is het pas in 1928 dat de algemene politiek volgens die plannen geleid wordt en dat de plannen als wet leiding geven.

3. Alhoewel de planificatie in principe geconcipeerd was van 1923 af kon zij niet ten uitvoer gelegd worden zolang de Staat niet over de nodige controlemiddelen beschikte. De Staatsadministratie was niet volledig uitgerust met betrouwbare leden tot in 1928; het is pas in 1928 dat een eerste belangrijke golf van door het nieuwe regime gevormde industrie- en administratie-leiders aan het hoofd van de economie komt te staan.

Zelfs had Soviet-Rusland kunnen beschikken over het nodige personeel van 1920-1923 af, dan waren nog jaren nodig geweest om de administratieve traditie in die mensen in te prenten.

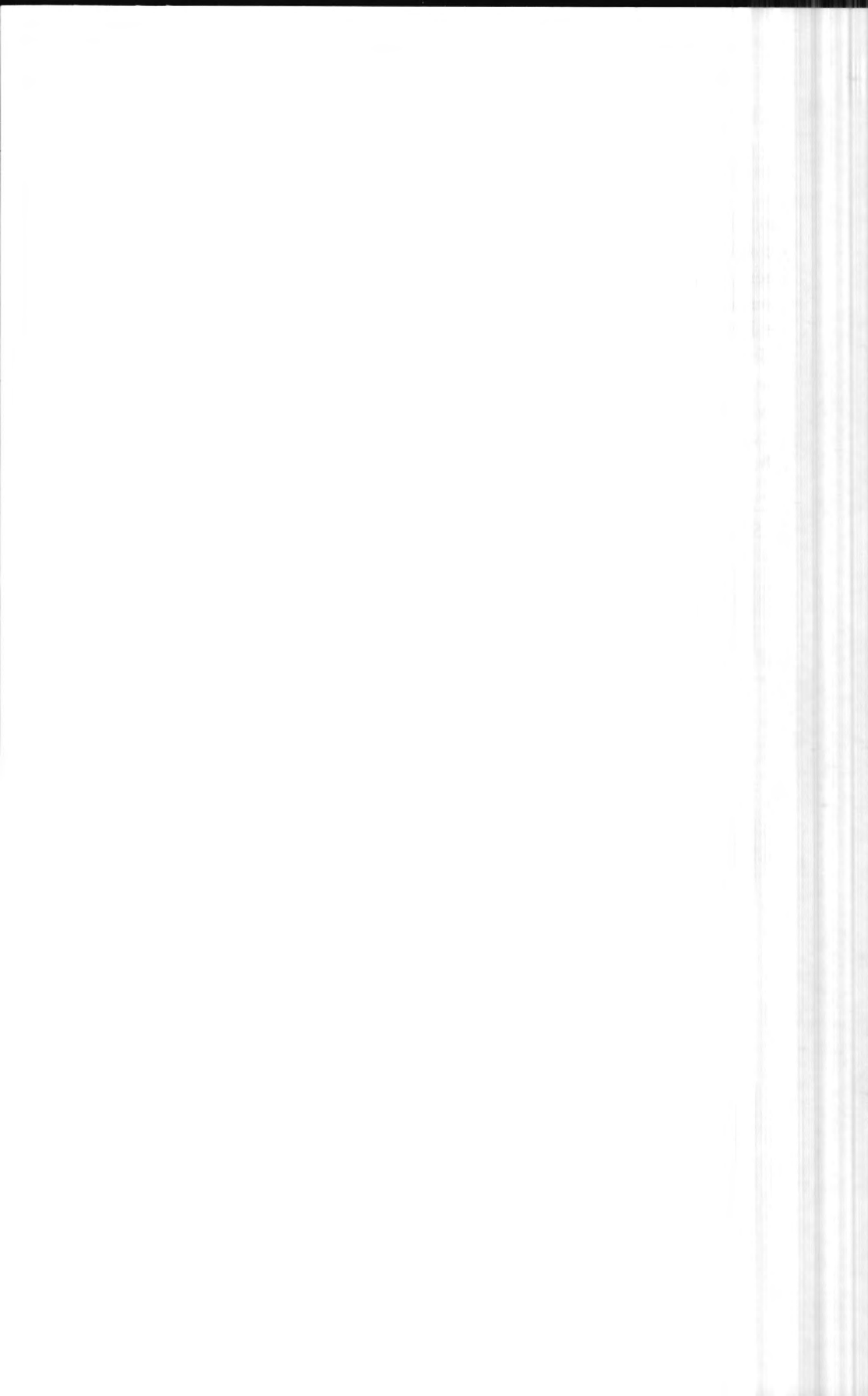
(20) BETTELHEIM, *Economie soviétique*, hoofdstuk 10.

4. Eindelijk, en niet in het minst, was een werkelijke planificatie zoals men die in de jaren 1930 in Soviet-Rusland gekend heeft, niet mogelijk zolang de twee zeer belangrijke sectoren van de landbouw en de handel, die toch een groot deel van het nationaal inkomen kontrolleren, niet onder rechtstreekse Staatscontrole verkeerden. Dit verklaart trouwens de vinnigheid van de maatregelen die in 1929-1931 tegen de landbouwers genomen werden. De planificatie van de jaren 30 was inderdaad gekenmerkt door haar allesomvattend karakter, hetgeen psychologisch te verklaren is door de ijver van de beginnelingen die de Sovjets op dat vlak toen waren, en door het feit dat de Sovjeteconomie in een staat van algemene schaarste leefde. Vandaar een planificatie die achteraf bekeken overdreven en zelfs storend streng blijkt te zijn geweest.

Zeer schematisch kan men dus de tot stand koming van de planificatie in Soviet-Rusland als volgt kenschetsen :

- Ontdekking van het probleem tot in 1919-1920.
- Studie van het probleem in de jaren 1920-1921 en treffen van principiële beslissingen in 1920-1923.
- Eerste gedeeltelijke ontwerpen van plannen in 1921-1923 en in de loop van de volgende jaren.
- Daadwerkelijke planificatie van 1928 af.
- Hetgeen in meer recente jaren gebeurde (libermanisme) doet geen afbreuk aan het hoofdprincipe van de planificatie. Het beroep op zgn. « marktindicatoren » moet beschouwd worden als een praktische verfijning en een aanpassing aan de grotere welvaart van de principes die uit de vroege jaren 1920 dateren.





Student unrest in Europe and America : some implications for Western society

by James Robert HUNTLEY*

★

The public life of the advanced West is conducted within a common framework of civic tradition which rests on fundamentals such as the rule of law, representative democracy, majority decisions, and guaranteed rights for minorities and individuals. This modern civic culture, with its emphasis on conciliation, persuasion, and debates governed by rules, has been accepted as essential by all but the totalitarian parties of Left and Right.

The Atlantic West's civic culture is today under attack from powerful new social forces. This attack threatens not only governments and international order, but the higher values and texture of our civilization.

Youth generally (1) and many adults have been swept up in these spreading dislocations, but the unrest is greatest in the universities. Therefore this brief survey will concentrate mainly on students. It will try to describe those student attitudes in North America and in Western Europe which most affect public order and the civic tradition, in the largest sense ; suggest some possible causes for the unrest ; examine some adult attitudes ; and postulate some likely consequences of continued unrest. In particular, it will try to compare the situation on both sides of the Atlantic, highlighting similarities and differences.

Student attitudes.

Four distinct « attitude-types » seem important :

* Mr. Huntley is a former American diplomat, a writer and consultant on international affairs, who lives in England. His article is based on a report prepared at the request of the North Atlantic Assembly, the interparliamentary body of the Atlantic Alliance.

(1) One should note here that some observers profess to be even more concerned about unrest in secondary schools than in universities.

1. *Passivists*, not violent but nevertheless anti-social. These are the « drop-outs », hippies, beatniks, and others — apathetic, hedonistic, absurd, indifferent, unwashed, undisciplined, often drugged.

2. *Radical/revolutionaries*, willing to employ illegitimate means, including violence, to gain their ends. A small minority, but with an influence on other students and society far out of proportion to their numbers.

3. *Idealistic liberals*, deeply concerned about serious social ills, more motivated to change « the system » than to make out within it, but willing to abide by accepted democratic rules.

4. *Practical moderates*, the rational, steady types who tend towards science, engineering, math, business studies, and other « practical disciplines » ; who seem content to seek life goals within the « system ». In most places and at most times, a majority of students.

Few individual students, of course, represent these « pure » types. Many hold mixtures of these attitudes, some fluctuate in time of stress from one pole to another. Under certain conditions, we have seen large numbers of practical moderates and liberals become radicalized overnight, in the universities of both continents.

It may be significant that almost none of the radical-revolutionaries place themselves to the right politically, although on occasion some of them have styled themselves « fascists of the Left ». During the past year, there has been some growing together of the first two categories, in such movements as the American « yippies », who appear to espouse cultural revolution with decided political overtones. (See, for example, Abbie Hoffman, *Woodstock Nation*, Random House, New York, 1969.)

A recent U.S. opinion survey (2) placed two-fifths of American students in the first three groups, three-fifths in the practical-moderate camp. From January to June 1968, however, when campus disorders were widespread in America, less than 3 % of the nearly eight million students were involved (3).

In all countries, most student protest and violence have been directed towards the universities. In Britain and the United States, students have demanded more « freedom » and more « participation » in governing their universities and have sought to change administrative policies. On the Continent, protest has centered on inadequate facilities, outmoded examination systems, the privileges of a feudal professorial class, and

(2) *Fortune*, January 1969.

(3) Lewis S. FEUER, *The Conflict of Generations*, Basic Books, New York, 1969, p. 491.

other antiquated conditions. But in many cases, universities seem less to be genuine targets than surrogate parents in a generational rebellion.

The radical students are nihilist, anti-liberal, anti-democratic, elitist, authoritarian. For them, « revolution » is more an end than a means. Their pacemakers seem to prefer conflict to cooperation. But it is doubtful if many of them really wish to overturn society completely. Their main aim, rather, appears to be to bewilder, frustrate, and enrage authority. Theirs seems hardly the positive vision of a better society, no matter what their words, but rather the image of humiliating « the enemy » : sick adolescents plotting to turn the tables on their fathers.

Until recently, the radical-revolutionaries and the idealistic liberals usually found it possible to make common cause, but tensions between them are growing in most countries. In many cases, what began with talk of a higher form of democracy, of people participating in public decisions, has turned out instead to be a formula for a student elite to contravene the will of the majority as expressed in the institutions of representative democracy. There is an unpleasant ring of familiarity in the student radicals' demands for a total transformation — from a society (in their view) of undifferentiated evil to one of absolute perfection.

There is now a widespread sense, right or wrong, that the values of the « consumption society » are morally exhausted. In this situation, institutions can easily lose their credibility and minor irritants — in a university, for example — can produce deep alienation. Large numbers of students are hyper-critical and estranged from the world around them. A new political vocabulary has entered common usage, with such terms as « alienation », « contestation », « confrontation », « participation », and « repression ». For the most radical, participation appears to involve total self-determination ; anything less is repression.

By the radicals' and passivists' standards, the value of institutions is measured by their capacity to promote unconfined sensation. This kind of attitude was essentially that of the nineteenth century romantics. But romanticism was only a literary and philosophical movement ; it did not become a widely-held outlook and style of life for large numbers of people.

Today, however, many are seriously affected by this philosophy. The limits of what it is fashionable and permissible to do and believe have moved sharply in a radical direction. What one might call an « anti-culture » is growing in our midst.

*
**

What do students believe about international affairs ? By and large, today's young people are internationalists and humanitarians. Their parents

concentrated on East-West relations, but they worry about the North-South axis and the ecology of our planet. They know they will have to deal with overpopulation, underdevelopment, and rampant technology long after we are gone.

Probably a majority of the young believe the Cold War is over. Freedom from nuclear conflict is taken largely for granted. A recent poll in several countries (4) showed a majority of youth willing to dissolve NATO in return for dissolution of the Warsaw Pact (although another poll in Germany showed youth agreeing with their elders that NATO must be preserved) (5). To the extent that NATO is tolerated at all most youth in most countries seem to think its business is to play a « peaceful role », promote more detente, and work itself quickly out of business.

As *the* goal for European youth, Western European unification no longer suffices. It is considered largely a technical, even old-fashioned, idea. In any case, ask change-minded European youth, would not a federal Europe simply result in the same poor-quality society on a much larger scale (6)? There is less inclination than formerly to see a united Europe (and *much* less an Atlantic Community) as a logical next step towards world community.

European students identify with the United States much less than formerly. In a recent opinion study, more than two-thirds of the students at the College of Europe said that « the United States constitutes a society distinct from that of Europe and does not foreshadow the image of a future Europe ». Asked the same question about the USSR, a *lesser* number (but still a majority) felt estranged.

At an Atlantic Institute conference in 1968 a young Englishman observed that « Vietnam has had an essential impact on student revolt in the West ; young people say they do not want this kind of America to speak for all of the West ». On every side, there is evidence that large numbers of American as well as European youth want greater independence of Europe from the USA.

As yet, there appear to be no organized « anti-NATO » or « anti-Europe » movements among youth. But perhaps this is less a measure of youthful support than of indifference.

*
* *

(4) Prepared by V. Joyce for the Atlantic Treaty Association, Paris, 1967.

(5) In January 1969, Poll of the Institut fuer Demoskopie, Allensbach, cited in *The Atlantic Community Quarterly*, Fall 1969, p. 443.

(6) A few young Europeans, however, seemed to feel differently and displayed their enthusiasm for a united Europe with a protest march in The Hague on the occasion of the Common Market « Summit Meeting » in December 1969.

However, youthful views on international affairs proper are less important than their attitudes on more general questions. For it is western society itself — not simply traditional democracy, the multiversity, the state, or international institutions — which, for many, is on trial.

The most deeply-rooted social institutions — marriage and the family — are in doubt. For large numbers of youth (and above all students) the old framework of rules has pretty well disintegrated. Without constraints, however, young people become disoriented. For them, the problem then becomes one of constructing some kind of social group into which they can fit, for without a group and rules of some kind, the individual is naked. In such a state, groping to « belong » but rejecting the old order, it is only too easy to see demons in organizations and great institutions.

The student movements (radicals and liberals) today confront a stable, bureaucratic world. They perceive a society dominated by huge, impersonal institutions which demand conformity to the norms of the elders. Hierarchy, impersonality, and authority loom as alien, hostile forces. The « Establishment » and the « System » are seen as corrupt, hypocritical, and — most important — unable to cope.

There is much that is good in the minds and hearts of agitated students. Internationalism, humanitarianism, idealism, and the will to work for progress are precious values. But the negative elements — of blind revolution against all authority, of irrationality, of a lack of realism, and of nihilism — are deeply dangerous. If the constructive elements cannot be channeled and built up to predominate as an active force (7), and the negative are not checked, eventually all civic enterprise — from local governments to the UN — could be affected. Modern civilization balances on a knife-edge; the determined hostility of an articulate, disruptive minority could conceivably have the most profound consequences.

The Probable Causes.

Formerly, « youth » was merely a time of life, but today it also constitutes a specific social group, created by the segregation imposed by its elders. « Youth », extending from 18 to the mid-twenties, is now a period of physiological adulthood but sociological adolescence. This

(7) That constructive attitudes do exist within a majority of German youth seems amply demonstrated in a recent paper by Rudolf Wildenmann and Max Kaase, « Die Unruhige Generation », Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, Universität Mannheim, 1968. It is generally very difficult, however, for a constructive majority of students to overcome its inertia and apathy in the face of a determined, destructive minority.

applies most to the student, who achieves economic power even before he is an adolescent, yet who, in his late twenties, may still not be economically responsible for himself. Such youth, without a social function, occupy a marginal position in society, which they find increasingly intolerable.

Another contributing factor is the tension between a Western cultural tradition which fosters creativity, individuality, and self-determination and a society whose institutions require efficiency, competence, selection on the basis of past and prospective accomplishment, and differential rewards. Both are valuable and valid, but a healthy balance has not been achieved. Increased leisure, affluence, and technology are putting opportunities of unprecedented scope before young people. Some are constructive opportunities, others are capable of profound damage to individuals and society.

Powerful commercial interests have been quick to exploit these deep social changes by creating a « youth market ». The advent of psychedelic art, music, and dress — parasites on the huge illicit trade in drugs — is but one of the more distasteful aspects of a veritable explosion, commercially contrived and exploited, of the artifacts, art forms, speech, appetites, and tastes which characterize « pop » culture. TV and radio, largely amoral in their ethics, feed on this commercial market, energize and proliferate it. Youth have been encouraged to abandon old values and to adopt new ways of acting, speaking, and clothing themselves which emphasize in every possible way their supposed « differentness » from their elders. (To suggest but one example of the commercial potential inherent in this revolution in manners and morals: the market for the contraceptive pill has been vastly increased by the widespread-youthful abandonment of earlier sexual standards). Commercialism has driven a wedge between the generations, and promoted the development of an anti-culture which challenges the most valuable traditions as well as the social fabric of the West.

Thanks also to TV, which displays the bewildering disorder of the entire world in nearly every family's living room, the mass of youth are better informed — but also more confused — than any earlier generation.

Student radicals, usually from affluent homes, find it easy to travel, to find out what is happening in every part of the globe, to reproduce and disseminate revolutionary manifestoes (often on the printing presses of their own universities). TV willingly gives radicals a public platform, thus multiplying many times over their capability for inciting social disruption in the most distant places. It is to the marvels of modern technology, and not to Communist plotting, that the radical student

movement owes whatever cohesion, international character, and power it may have.

Schools are responsible, insofar as they do not provide pupils with the intellectual equipment for evaluating critically what they see on TV, now the world's chief instrument of learning.

Parents have failed to maintain their authority, have given children too much goods and money too soon. They have also failed to tell their offspring about the civic accomplishments of adults, have neglected their children's leisure, and have fobbed them off when they ask searching questions about society.

University systems in most countries have expanded too rapidly. It has been impossible to absorb the large numbers effectively.

One must add a perhaps not unmixed blessing — the loss of élan and fervor among the traditional revolutionary and radical parties and doctrines, which used to syphon off a good deal of youthful discontent.

There is a general belief that « the Cold War is over ». Whether right or wrong, this belief has brought about a general lessening of constraints on dissension. An earlier, powerful impetus towards consensus and conformity in Western society has been in large measure removed (8).

*
**

And what of the issues which students raise? Are they too not causes? Only in part.

Vietnam, « participation » in the governance of universities, the shortcomings of the « consumer society », racial inequality and other forms of social injustice have all had their day at the barricades. It would be a mistake not to consider the issues, each in its own impacted setting, and to fail somehow to respond, for each is a serious matter and represents real defects in Western society. But none of them alone — or even collectively — can explain what has happened. It would be a serious error to believe that dealing patiently with local grievances or even big issues can cause the tide of unrest to roll back. *Most of the issues on which the passions of radical students focus are not seriously or deeply cared about* (9). For the element of irrationality in this unrest is pervasive.

(8) In preparing the foregoing section on « causes », the author is especially indebted to the penetrating insights of Marcel Hicter of the Belgian Ministry of Cultural Affairs, set forth in his report for the Council of Europe Assembly, « Un Monde Malade de sa Jeunesse », Strasbourg, September 1968.

(9) The most important exception: the reform of higher education in certain continental countries.

What is happening can perhaps best be understood as a new chapter in a long history of student-led generational rebellions.

In the eyes of a vocal and active minority of students, their elders have been shorn of authority. The United States has « failed » in Vietnam. The SPD and the CDU, during the period of the « Grosse Koalition », « failed » to make the party system work. Europe's political and business leaders are likely to be submerged by « the American Challenge ». Social reforms are long overdue in Europe, yet « politics as usual » still seems the order of the day. The American Negro is still a second-class citizen. The gap between the rich and the poor countries grows greater. Everyone knows the list, but the point is : *that the older generation appears unable to cope.*

But why should this widespread loss of youthful confidence have come about in the 1960's ?

When aroused students attacked « the system », beginning at Berkeley in 1964, it proved to be a paper tiger. Modern democratic societies are acutely vulnerable. The most fragile institution of all, the American « multiversity », citadel of learning and liberalism, could not contain an irrational, illiberal attack on its bastions. First Berkeley, then the Free University of Berlin, Columbia, the Sorbonne and the French State, even Harvard, and scores of lesser places in many countries caved in before the sharp onslaughts of tiny anti-democratic minorities who knew how to exploit police brutality to win the active sympathies of the mass of students.

Even the United States Army has shown itself unable to contain fully the inroads of drugs, the « peace » movement, and the « hippie » sub-culture.

Authority in much of the West has been discredited because.

- a) It is generally weak.
- b) It is not performing adequately.
- c) It has abdicated pointedly and repeatedly in the face of determined attacks by handfuls of terrorists who knew how to exploit its tolerance and — perhaps — its collective guilty conscience.

The Attitudes of Elders.

These are as important as the attitudes of youth.

The leading ideas articulated by radical students originated with adults.

Herbert Marcuse (10) is perhaps the best known; his argument is simple: the ideal of tolerance belongs to the liberal democratic tradition, which has exhausted itself. Advanced societies, although providing adequately for physical wants, enslave the individual culturally.

Other prophets of the radicals include Che Guevara, Mao (the young), Marx, Bakunin, Debray, Fanon, Kropotkin, and others, whose works youth usually misinterpret or fail to understand. But more important at this stage than the content of the radicals' ideological armory is the revolutionary ring of its vocabulary.

More significant for the fate of the student movement are the attitudes of a particular kind of liberal adult, whose reaction to the determined violence of the radicals is to praise them for their supposedly liberal goals and social consciences. Such liberals see academic freedom as entirely open-ended. They do not stop to reflect that true tolerance does not demand that society tolerate the actively intolerant. Nor do they understand that although order is possible without justice, justice is impossible without order.

Also, many adults are afflicted with guilty consciences, not for their personal acts, but for the past injustices of « society ».

Such attitudes gravely handicapped the liberals who stood at the command posts and peopled the faculties of great universities when recent crises called for swift, decisive action in defense of the West's civic tradition.

*
**

When a government is repressive, as in Europe's communist and fascist fringes, adults often welcome students as the vanguard in a fight the oldsters would, if they had the courage, like to join. In advanced democratic countries, however, the majority of adults feel that radical students improperly employ totalitarian means to accomplish what could be attained with hard work, persuasion, and legitimate politicking.

Public resentment against unruly students in the advanced countries is growing: a moderate statement of this impatience might be the words of an American educator, Paul Woodring:

« ... there is no real need for universities, free or otherwise, unless it can be assumed that the younger generation has something to learn from the older one. Students who deny this should leave the universities and get on with the business of adult life » (11).

(10) See *One Dimensional Man; the Ideology of Industrial Society*, Sphere Books, London, 1968.

(11) *Saturday Review*, 17 August 1968.

Other adults, however, carry their resentment further. In Britain, there is popular pressure to withdraw government grants from students who misbehave. In the United States, the combination of Negro and student unrest has produced votes for cuts in school and university funds, potentially repressive legislation, and a demand to use police powers with less restraint. In such a contest, students — and society too — can only lose.

Bewildered by the patent rebelliousness and seeming ingratitude of their offspring, adults rejoice to have overcome the great crises of the last thirty years, to have achieved unprecedented prosperity, social security, and technical advances. They find it difficult to realize that for today's youth, such progress is meaningless if devoid of improvements in human relations.

Now that we are on the verge of conquering disease and privation, we come face to face with the awesome question: « Man does not live by bread alone... but by what? ». Youth have been first to insist on an answer, first to demonstrate the consequences if we do not find one.

The philosophical truth is that no generation has privileged access to reality. Each has its special historical vantage point from which to view the world. Each generation will have to learn to look at itself with the same sincerity it demands of the other. The alternative is more or less permanent generational conflict, which could rival in bitterness the nationalist, class, ethnic, and religious conflicts of the past.

Some Transatlantic Comparisons.

There are many similarities in the nature and the apparent causes of student unrest on both sides of the Atlantic, but there are important differences, too.

At this writing — December 1969 — the Vietnam issue, although still a cancerous one in all segments of opinion in both Europe and America, is more quiescent in the Old World. This has been so since the U.S. Government opened the Paris negotiations, providing evidence of its peaceful intentions which has apparently been accepted widely — so far — in Europe. By contrast, the anti-war movement has reasserted itself in the United States. A significant number of American students want to reverse the foreign policy of their country; very few Europeans students seem troubled about their countries' foreign policies, except perhaps for a generalized concern about the « Third World ».

In the United States, university conditions are substantially different from those of Europe. First, the populist, egalitarian strain in U.S. higher

education, expressed in the aim, largely realized, of providing college training to practically anyone who wants it, contrasts sharply with the social aims and composition of university systems in most of western Europe, where elitist attitudes still predominate. In the United States, universities are generally committed to building up a broad base of scholarship, while most European academic institutions still tend to look for students with the most brilliant minds and push them to their highest possible achievement. In Britain, there is also the elitist variant of educating « first class men » for leadership by inculcating in them the values of society.

By and large, U.S. universities are more « modern », more flexible, more responsive to changing needs than European. European students, much more than American, are fighting an entrenched, privileged professorial class and an outmoded structure. But in both continents, higher education systems are strained by expansion and consequently not well-run overall. In the United States, students in the larger institutions — which in some cases approach fantastic proportions of 35,000 or 40,000 on one campus — complain of the impersonality of the teaching ; European students, except in Britain, generally have always been used to such lack of human contact. Many European students might find themselves quite happy in an American university, which in many ways already meet the European's criticism of his own institutions. But this relative advantage does not impress the American student, for his society is feeling pressures which Europe has only begun to experience.

American universities have traditionally assumed the responsibility *in loco parentis* ; most European universities have not. Thus the clamor for sexual and other forms of personal freedom takes on a stronger coloration in the U.S. The evolution of these mores, and the protests they arouse, vary widely in Europe. But in general, the American « revolution » seems to be more directly aimed at parents than the European.

American youth unrest has a component almost totally lacking in Europe : the plight of the American Negro. American universities in struggling to accommodate the pressures generated by a recent influx of black students, some of whom been highly radicalized. They often present irrational demands — for segregated housing or control of their « own » departments of « black studies » which educational authorities find either unwise or impossible to grant. While the degree and character of violence on some American and some European campuses has been essentially no different, the special position of the Negro, eliciting deserved sympathies of liberal professors, administrators, and fellow students and yet often demanding the impossible, has made the US situation unique and in some ways more difficult.

There has been a recent trend in the United States, Britain, and Germany to try to contain radical student terrorism through court action. This trend appears less distinct in the rest of Europe.

A most disquieting trend, stronger in the United States but discernible in Europe, is the steady growth of the passivist culture, centered on drugs. Such manifestations as the unprecedented Woodstock Festival, which attracted some 400,000 young Americans to upstate New York for a long August weekend of rock and roll and drug-taking, show the apparent strength of this presumptive alternate culture. This trend appears to have reached significant European proportions so far only in the Netherlands and Britain, although drug abuse is growing almost everywhere.

Most of what has been said about the United States could also apply to Canada. While Canadian universities were relatively quiet when trouble erupted in the U.S., Germany, and France, turmoil has recently arrived. To a large extent, Canadian observers appear to feel that it has been « exported » from the USA.

The Possible Consequences of Continued Student Unrest.

Although it is difficult and somewhat dangerous to try to draw generalized conclusions from these phenomena, a concern for the general welfare tempts one to try. It present trends continue unchecked, here are some things which could happen.

Unless respect for democratic practices is quickly restored, it is likely that politics will draw away from the central consensus which has made postwar democracy so eminently operable in most Western countries, to polarize on Left and Right.

Traditional youth organizations may disintegrate under the impact of generational conflict. This is reportedly already happening in Italy.

If trends in the direction of an « anti-culture » — and most particularly in the use of hallucinogenic drugs — are not reversed, a continued growth in the number of passivist « dropout » — hippies, provos, beatniks — can be expected. The disruptive potential has already been demonstrated. Society can ill afford the consequent loss of bright, articulate people from the ranks of the socially productive.

Some educational changes for the better may be coming about as a result of student demands, at least in French universities. Although American students have won considerably more « participation » in some universities, it is too early to judge whether this will mean better education. What few gains come about in education could be lost, however, in political life if generational conflict becomes a permanent phenomenon.

Rather than achieving a net improvement in education, the universities may continue the present trend towards politicization. When a university is politicized, faculties cannot agree on what to do, and are ripe for pressures and intimidation. One observer at Columbia in 1968 could say : « The University ceased to be the conscience of the community : it became an enclave for the rule of the id » (12).

The full effects of the student revolt on international relations, and particularly on the movement of European-Atlantic institution-building, can as yet be only dimly seen. One fears that the history of the last fifty years is being falsely rewritten (as history was rewritten in the twenties and thirties) and that therefore the outlook for a stable world peace system will be decidedly less promising. One is reminded of the « Oxford pledge » of 1938, that « this house refuses to fight for King and country in any war ». Precisely at a time when collective action could have stopped Hitler, the British and American students were enacting their rebellion against a previous generation, and disarming themselves intellectually and morally before the Nazi advance.

The very quality of our civilization may be in considerable danger — either from the failure of complacency to correct those ills which many students and adults rightly see as critical, or from the failure to stem the tide of nihilism — or from both.

Students Revolts in History.

So far, the historical record shows no student movement which remained attached in the long run to the values of academic freedom (13). With melancholy uniformity, the record instead shows plainly, time and again, how the most idealistic student movement converted itself into a blind, irrational force, hostile to liberal, democratic values.

In 1819, the short-lived German student movement, which had begun as a liberal influence, turned to terrorism. In the revulsion of the Prussian authorities against a wave of assassinations, constitutionalism and democracy were set back in Germany for more than a century. From 1860 to 1900, the Russian student movement proceeded gradually from liberal humanitarianism to nihilistic terror, frustrating one Czar's tentative steps towards a constitution and helping to pave the way for Lenin. Latin American student movements have historically weakened education and

(12) Arnoed BEICHMANN in *Encounter*, May 1969.

(13) For a particularly thorough, critical analysis of all important student movements from 1800 to 1969, the reader is referred to Feuer (*op. cit.*).

constitutional government. The Parisian student movement of 1830, the Chinese movement of 1917, the Berkeley movement of 1964, and many others are similarly tales of tragedy.

No European student movement arose in the 1930s to do battle with the Nazis and Fascists. The failure of the students was more profound than that of the workers.

The essential illiberalism of seemingly all student movements — unless part of an nationalist, ethnic, or class struggle — can possibly be explained by the theory of generational conflict: the authority of the fathers (the Establishment) is discredited, and the sons seek to usurp their places.

History therefore suggests that student idealism and energy may not be unalloyed blessings. More often than not, the result of student rebellion has been repression and reaction, not reform.



L'intégration européenne pour la sauvegarde de la valeur caractéristique de l'Occident

par Jean BARREA,

Docteur en droit

Docteur en sciences politiques et sociales

★

« La condition générale de la naissance d'une sécession ou d'un groupe superposé (est) l'existence d'une particularité commune à tous ceux que ce phénomène rassemble ».

Dupréel E., *Sociologie Générale*, Paris, 1948, p. 105.

Introduction.

L'étude des rapports que les processus d'intégration politique entretiendraient avec l'univers des valeurs présente, à notre sentiment, d'autant plus d'intérêt que la science politique a autant accoutumé son « public » à l'examen des rapports entre la formation de nouvelles sociétés politiques et l'insécurité militaire ou le déclin économique qu'elle a négligé la relation valeur-intégration dont nous nous proposons de rendre compte.

A titre d'exemple de la relation qui nous occupera, notons que de nombreux patriotes italiens, tels Mazzini, Garibaldi, Manin, Pallavicino, etc., luttèrent autant pour l'unification politique de la péninsule que pour le triomphe — à cette occasion — de l'idéal républicain. En Allemagne, le pangermanisme entretenait d'étroits rapports avec le libéralisme. Il en était de même en Suisse où les cantons « régénérés » ou libéraux constituèrent le fer de lance du mouvement d'intégration politique qui transforma, en 1848, l'ancienne confédération en une réelle fédération.

Cet étroit rapport entre l'intégration politique et l'univers des valeurs n'est pas propre à l'Europe. La fédération américaine se constitua, en effet, en vue de sauvegarder l'esprit, le fait et les intérêts de la propriété privée à laquelle l'Amérique vouait un véritable culte. Le Dominion du Canada, lui, se constitua notamment pour perpétuer la tradition monarchique à laquelle les Britanniques Nord Américains tenaient presque

viscéralement. Enfin, l'un des grands objectifs qui présida à la création de la fédération australienne était le dessein de promouvoir l'idéal national de sécurité ou de justice économique et sociale (1).

Alors que les auteurs envisagent généralement les rapports entre l'insécurité militaire et le déclin de la prospérité économique dans une perspective causale ou en termes de facteurs d'intégration politique (2), nous nous proposons, quant à nous, de saisir la relation valeur-intégration dans une optique « finaliste ». Celle-ci nous conduira à envisager l'intégration européenne en son dessein de sauvegarder ou de promouvoir la valeur caractéristique de l'Occident.

Cette approche inusuelle ne conduit pas à ignorer les causes du phénomène étudié ; le point de vue finaliste implique seulement une analyse ne se bornant pas aux seules forces qui suscitent le phénomène pris en considération. A la différence de l'optique traditionnelle ou causale, l'approche finaliste n'envisage pas les phénomènes-causes en eux-mêmes ou pour eux-mêmes, mais au titre d'une des données significatives — ou au titre d'un des indicateurs — du dessein auquel s'ordonne l'entreprise analysée.

Du fait de sa subtilité, la relation valeur-intégration ne peut être appréhendée qu'à l'aide d'indicateurs constitués de données de portée limitée et susceptibles par là même d'une appréhension directe.

L'optique finaliste conduit à la proposition d'une série de trois indicateurs. S'il est exact que la formation de nouvelles sociétés politiques par voie d'unification internationale a généralement pour objectif la défense ou la promotion de valeurs particulières, il y a beaucoup à parier, en effet, qu'une menace de disparition encourue par les valeurs typiques des collectivités pousse à l'unification politique de ces dernières ; que les constitutions instituant ces nouveaux Etats témoignent en certaines de leurs dispositions du souci de protéger les valeurs caractéristiques menacées ; et, enfin, il est hautement probable que les premiers gouvernements de ces Etats issus de processus d'intégration politique consacrent une bonne part de leurs énergies à matérialiser par des décisions l'objectif qui a présidé à la création de ces nouvelles sociétés politiques.

Ainsi l'optique finaliste conduit à proposer comme indicateur de la relation valeur-intégration un type particulier de *facteurs d'intégration*

(1) Sur ces points moins bien connus du public européen, voyez BARREA J., *L'intégration politique externe. Notion globale et analyse sociologique*, Louvain, Nauwelaerts, 1969, pp. 169 et ss.

(2) Voyez, par exemple, RIVERO J., *Introduction à une étude de l'évolution des sociétés fédérales*, Bull. inter. sc. soc., 1, IV, 1952, pp. 5-42 ; MADDOX X., *The political basis of federation*, Am. po. sc. rev., XXXV, 6, 1941, pp. 1120-1127.

politique, certaines *dispositions constitutionnelles* et des *décisions gouvernementales* significatives.

Ces trois indicateurs appréhendent véritablement notre objet d'étude de toutes parts. Ils le saisissent, en effet, l'un comme en amont de lui-même ou dans les forces qui l'engendrent ; l'autre au moment privilégié de son aboutissement ; le troisième, enfin, comme en aval de lui-même ou en ses premiers fruits. Il se révèle ainsi que l'optique finaliste offre la faculté d'une *triple appréhension* de la relation entre l'ordre des valeurs et le processus d'intégration politique, alors que l'approche traditionnelle ou causale n'en permettrait qu'une seule. La supériorité opérationnelle de l'approche que nous proposons semble ainsi démontrée.

Notons que la particularité du processus d'intégration européenne — encore en cours — requiert quelques légères adaptations des indicateurs que suggère l'optique finaliste. Au regard du second indicateur, il ne peut être question de dispositions *constitutionnelles* significatives de la relation valeur-intégration, mais de telles dispositions inscrites dans les *Traités européens*. Au regard du troisième indicateur, l'on palliera l'absence de *décisions gouvernementales* à l'échelle européenne par des *décisions des organisations européennes*. Le premier indicateur ne requiert, en revanche, aucune adaptation particulière.

Soulignons expressément le fait que l'usage de ces indicateurs présentera l'avantage précieux de nous éviter les contraintes fastidieuses d'un relevé systématique des points d'intersection de l'axe de la construction européenne et de celui du dessein de promouvoir la valeur caractéristique de l'Occident. Nous nous sentirons autorisé, en effet, grâce à l'usage de nos indicateurs, à conclure à l'articulation de l'intégration européenne à pareil dessein dès lors que nous aurons observé — aux seuls « endroits » où nous conduisent nos indicateurs — une convergence manifeste des deux axes dont il vient d'être fait mention.

I. L'univers des valeurs.

A. Valeurs universelles et valeurs particulières ; valeurs sociales et valeurs politiques.

Une saine intelligence de la relation que les processus d'intégration politique externe entretiennent peut-être avec l'univers des valeurs requiert un examen préalable de cet univers lui-même. Consacrons lui donc un instant : le temps de distinguer les valeurs universelles des valeurs particulières et de s'enquérir de la nature sociale ou politique des valeurs.

Au regard des valeurs, une distinction de base s'impose : il est en effet des valeurs *générales ou universelles* autant que des valeurs *particulières ou caractéristiques* de certaines communautés ou de certaines époques.

Freund, par exemple, se situe au seul plan des valeurs universelles lorsqu'il traite des fins auxquelles l'activité politique s'articulerait en définitive. « Par fins », dit l'auteur, il faut entendre « les valeurs ultimes ». « Aspirer à la liberté pure, à l'égalité, à la justice et à la paix pures, indépendamment des conditions historiques et sociales contingentes, c'est poursuivre des fins » (3). Dupréel distingue par contre nettement le niveau des « valeurs universelles », qui, tel le Juste, entraînent l'adhésion intellectuelle de tous, et celui des « valeurs particulières », qui, en revanche, varient selon les circonstances de temps et de lieux et ne peuvent cimenter les corps sociaux qu'en les opposant les uns aux autres (4).

Alors que les valeurs absolues sont des fins ultimes, il reste à préciser que les *valeurs particulières* sont des représentations originales du contenu intellectuel des civilisations (5).

S'il y a d'un côté des valeurs universelles ou perpétuelles et de l'autre des valeurs accidentelles ou particulières, existe-t-il, par ailleurs, des valeurs strictement sociales et d'autres spécifiquement politiques ? Pour débrouiller le problème, voyons rapidement ce qu'en pensent quelques auteurs.

Au regard de la question posée, Bergeron répond que « les valeurs (sans doute les valeurs universelles) ne sont pas propres, encore moins spécifiques, à l'univers politique » (6). De l'avis de Freund, les univers de l'économie, de la morale, etc., se règlent autant sur les valeurs universelles de Justice, d'Égalité, de Liberté, etc., que l'activité politique. A son sentiment, les « fins sont communes à toutes les activités humaines » (7). Il n'y aurait donc pas de valeurs ultimes de nature politique. Pour Aron, par contre, qui songe aux valeurs particulières, le Pouvoir a pour mission de promouvoir des valeurs qui sont « indéfiniment diverses, et, selon les siècles, à prédominance religieuse, *politique*, économique » (8). L'idée de valeur *politique* n'apparaît ainsi qu'à l'ombre de la notion de valeur *particulière*.

Au total, les auteurs — et nous avec eux — pensons que les valeurs universelles ne sont jamais politiques par elles-mêmes ; tandis que certaines valeurs particulières le sont en revanche, Ainsi l'idéal républicain de certains patriotes italiens ou l'idéal monarchique que nourrissait l'im-

(3) FREUND J., *L'essence du politique*, Paris, 1965, p. 695.

(4) DUPREEL E., *Sociologie générale*, Paris, 1948, pp. 181-182.

(5) Cette définition est calquée sur celle de FOLLIET J., in *L'Europe des personnes et des peuples*, Paris, 1962, p. 106.

(6) BERGERON G., *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, 1965, p. 21.

(7) FREUND J., *op. cit.*, p. 698.

(8) ARON R., *A propos de la théorie politique*, Rev. fr. sc. po., XII, 1, 1962, p. 23.

mense majorité des Britanniques Nord Américains constituaient-ils des valeurs particulières proprement politiques. Tandis que la vénération dont les Américains entouraient (et entourent) le principe de la propriété privée ne fit par contre de cette institution *économique* qu'une valeur particulière momentanément politisée.

B. *La valeur caractéristique de l'Occident.*

Au regard de la définition des valeurs caractéristiques en termes de représentations originales du contenu intellectuel d'une civilisation donnée, quelles sont les valeurs distinctives ou spécifiques de la culture occidentale ?

L'on en discerne aisément deux. L'esprit, la mentalité européenne se distingue, en effet, tant par la primauté qu'elle accorde à la raison que par la préséance qu'elle reconnaît à l'individu. Mais alors que le culte de la raison se conçoit au plan de la connaissance du monde par l'homme — soit un domaine où la politique ne trouve guère à se développer — le respect sacré pour la dignité de l'homme s'analyse au plan des rapports entre les hommes ou à celui de la relation individu-collectivité — c'est-à-dire à un plan qui constitue le domaine par excellence de l'exercice du Pouvoir. Nous nous bornerons aussi à l'analyse du rapport hypothétique entre l'unification européenne et le respect (typiquement occidental) pour la dignité de la personne humaine.

On pourrait peut-être objecter que le respect sacré pour l'individu n'est typique, à vrai dire, que de l'un ou l'autre courant de pensée constitutif du contenu spirituel de la civilisation européenne. Cette remarque ne nous semble guère fondée : les grandes familles spirituelles qui ont modelé le visage de l'Europe occidentale — soient les familles chrétienne, libérale et socialiste — proclament toutes trois, en effet, la primauté de l'individu, au plein épanouissement duquel la pensée occidentale ordonne la société.

La différence qui sépare le courant libéral du courant socialiste est à trouver ailleurs que dans leur inspiration profonde, qui, elle, leur est commune. Elle réside dans le fait que le libéralisme exprime son profond respect pour la personne humaine en la protégeant contre l'arbitraire du pouvoir étatique, tandis que le socialisme manifeste un même idéal par son souci de protéger l'individu contre l'arbitraire, non plus des rapports entre l'homme et son semblable, mais entre les hommes et les biens. L'un exprime la primauté de l'homme sur le pouvoir par la formulation de grandes libertés publiques et l'organisation de la démocratie politique ; l'autre exprime un même idéal par l'énoncé de droits économiques et sociaux et la mise en œuvre d'une démocratie de même nature.

Bref, la réalisation pratique de l'idéal caractéristique de l'Occident emprunte simplement deux voies distinctes, qui sont d'ailleurs complémentaires.

L'opinion que nous professons ici est loin de nous être propre. Nous la partageons notamment avec nombre d'hommes politiques.

Ainsi un responsable politique de Grande-Bretagne parlait-il de « cet héritage sacré de la civilisation occidentale qu'est le *respect de la personne humaine* » (9). Tandis que pour un ministre luxembourgeois : « Si l'on pense que *la personne humaine a ses droits inaliénables* et que le groupe, le collectif, quel qu'il soit, famille, nation, Etat, doit respecter la conscience et la volonté libre de l'individu, alors on est européen » (10). De manière plus concise, le « Message aux Européens » du congrès de l'Europe à La Haye proclame que « la conquête suprême de l'Europe s'appelle la *dignité de l'homme* » (11).

C'est par ce respect fondamental pour la personne humaine que la culture occidentale se distingue le plus manifestement de la civilisation soviétique, qui est une civilisation de masse au sens où son système de valeurs accorde la préséance — non à l'homme — mais à la collectivité.

Sur ce point, la mentalité européenne se distingue encore de la pensée négro-africaine qui privilégie également la collectivité au détriment de l'individu. Un des plus illustres représentants de la culture nègre nous le fait dire. Parlant des Etats de l'Ouest-africain, L.S. Senghor écrit, en effet, que « ce sont des *pays communautaires, où le groupe prime l'individu* ». Ou encore : « La société négro-africaine, elle, *met l'accent plus sur le groupe que sur l'individu*, plus sur la solidarité que sur l'activité et les besoins de l'individu, plus sur la communion des personnes que sur leur autonomie ». Bref, conclut-il, la société négro-africaine « est une société communautaire » (12). Tel est aussi l'avis de Ki-Zerbo, pour qui « l'un des éléments de base de la personnalité africaine, c'est *l'esprit collectiviste*. L'individualisme est aux antipodes de la mentalité nègre traditionnelle » (13).

Ces références à d'autres systèmes de valeurs montrent à suffisance combien le respect sacré des droits de l'individu est typique, spécifique ou caractéristique de la culture occidentale.

(9) Le Conseil belge du Mouvement européen, *L'Union Européenne. Cinquante déclarations d'Européens responsables*, Bruxelles, 1950, p. 71.

(10) *Ibid.*, p. 96.

(11) ROUGEMONT D. (de), *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes d'Hésiode à nos jours*, Paris, 1961, p. 410.

(12) SENGHOR L.S., *Nation et voie africaine du socialisme*, Paris, 1961, pp. 105 et 123.

(13) KI-ZERBO J., *La personnalité négro-africaine*, Présence Africaine, 41, 1962, p. 139.

II. La construction européenne en vue de la sauvegarde des libertés publiques fondamentales et de la promotion des droits économiques et sociaux.

Dans l'optique finaliste que nous avons proposée et à l'aide des indicateurs qui ont été suggérés, tentons d'illustrer l'hypothèse au gré de laquelle l'intégration européenne se développerait notamment aux fins de protéger et d'affermir une conception particulière du rapport individu — collectivité, envisagée comme valeur commune et distinctive des peuples d'Europe occidentale.

Au regard du premier indicateur de la relation valeur-intégration, demandons-nous si le respect sacré pour l'individu ou — dans cet esprit — si le dessein d'une mise en œuvre plus efficace des libertés publiques fondamentales et des droits économique-sociaux apparaît comme un motif de faire l'Europe, comme un facteur d'intégration européenne ? La question appelle une réponse franchement affirmative. Celle-ci ressort clairement de nombreuses déclarations de responsables politiques européens.

Ainsi un ministre norvégien déclarait-il que « le but doit être de *bâtir une Europe unifiée (...)* en raison de la conception de valeurs humaines, sociales et politiques, qui, si l'on va au fond des choses, constituent la base même de toute entité durable » (14). Pour un homologue luxembourgeois, il faut à la civilisation occidentale une « *Europe politique et économique, sauvegarde du progrès général et des droits de l'individu* » (15). Un ancien chancelier de la République fédérale d'Autriche estimait, pour sa part, que, « en tout premier lieu, l'Europe devra procurer à tous la *justice sociale* » (16). Tandis qu'un leader du parti libéral anglais tenait « la réalisation d'une *Europe unie* (pour) un pas vers (...) la sauvegarde de la *liberté individuelle* » (17). Enfin, au gré du sentiment d'un député suédois, il faut « *édifier une Europe nouvelle* pour sauvegarder les valeurs d'autrefois, ces valeurs nées et grandies chez nous : la *liberté de l'homme* et la *liberté de pensée* » (18).

Ce n'est pas là une brochette d'opinions individuelles alignées pour les besoins de la cause. A preuve — si nécessité s'en fait sentir — les résolutions et autres documents adoptés par le congrès de La Haye, qui réunit, en 1948, les représentants de tous les mouvements fédéralistes

(14) Le Conseil belge du Mouvement européen, *op. cit.*, p. 99.

(15) *Ibid.*, p. 95.

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

(17) *Ibid.*, p. 71.

(18) *Ibid.*, p. 143.

européens. En effet, par sa résolution politique, cet aréopage paneuropéen « assigne dès à présent pour mission à l'Europe unie la réalisation progressive de la *démocratie sociale* dont l'objet est de libérer l'homme de tout asservissement et de toute insécurité économique » (19). Dans sa résolution culturelle, le congrès de La Haye « considère que la *défense des droits de l'homme* est l'axe même de nos efforts vers une *Europe unie* » (20). Enfin, dans son « Message aux Européens », ce congrès proclamait encore que la dignité de l'homme en tant que conquête supérieure de l'Europe « est l'enjeu final de notre lutte » (21).

Au total, il apparaît clairement que le souci de proclamer haut et fort la dignité de la personne humaine (à travers le respect des libertés publiques fondamentales et l'organisation des droits économiques et sociaux) a constitué un des principaux ressorts du mouvement d'intégration européenne.

Le congrès de La Haye était l'affaire des peuples européens, non celle des Etats ou des gouvernements de l'Europe occidentale ; or, si les peuples ou les gouvernés sont une chose, les Etats et les gouvernants en sont une autre. D'où l'intérêt de la question de savoir — au regard du second indicateur — si les *Traités européens*, liant les Etats, portent traces de la raison de faire l'Europe que l'on vient de dégager des résolutions du congrès de La Haye et, avant cela, des déclarations de nombreux responsables politiques.

A ce propos, notons, par exemple, que le Traité instituant la CECA fut le premier document européen qui contient des *dispositions concrètes directement inspirées d'un souci de sécurité économique-sociale*. A titre d'exemple, notons que le traité de Paris habilite la « Haute Autorité » à frapper d'amendes les entreprises qui pratiqueraient des salaires anormalement bas et se refuseraient à obtempérer aux recommandations les invitant à réhausser leurs salaires au niveau de ceux ordinairement payés dans la région. Le traité créant la C.E.E. requiert, quant à lui, l'application du principe de l'égalité de salaires entre les travailleurs masculins et féminins ; il institue par ailleurs un « *Fonds social européen* » qui alloue des subventions pour « *rééducation professionnelle* » et octroie des « *indemnités de réinstallation* ». Enfin, le Statut du Conseil de l'Europe stipule que tout Etat membre « *reconnait la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales* ». De notre point de vue, cette disposition est de toute

(19) BONNEFOUS Ed., *L'idée européenne et sa réalisation*, Paris, 1950, p. 275.

(20) *Ibid.*, p. 280.

(21) ROUGEMONT D. (de), *op. cit.*, p. 410.

évidence une des plus importantes qui soient. Comme nous le verrons plus loin, elle n'est pas demeurée lettre morte (22).

Nous n'en dirons pas plus sur ce point, car ce qui importe, somme toute, n'est pas tellement l'existence dans les Traités européens de dispositions précises inspirées du dessein de sauvegarder ou de promouvoir — par l'unification européenne — les libertés publiques ou les droits économiques et sociaux ; mais, plutôt, au-delà de telles dispositions (aussi concrètes soient-elles), leur traduction dans la pratique, leur mise en œuvre par la prise de décisions.

Ceci conduit à l'application du troisième indicateur ou incite à tenter d'illustrer la relation valeur-intégration par les *décisions des organisations européennes*.

A cet égard rappelons, par exemple, que l'Organisation du Traité de Bruxelles développa une importante activité en vue de l'harmonisation de la législation sociale des parties contractantes (23). Mais le fait le plus significatif de la relation qui nous occupe est à trouver dans l'énergie que le Conseil de l'Europe déploya en vue de l'élaboration de la « *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales* » (24).

A la différence de la « Déclaration universelle des Droits de l'Homme » des Nations Unies, la convention européenne n'est pas une simple déclaration de principe ; elle entraîne au contraire de réelles obligations juridiques dans le chef des Etats signataires. La convention institue, par ailleurs, une « Cour européenne des Droits de l'Homme », chargée — en toute indépendance à l'égard des gouvernements — d'assurer de concert avec le « Comité des ministres » et la « Commission européenne des Droits de l'Homme » le respect de la dite convention. Pareilles obligations juridiques et Cour de justice indépendante des pouvoirs politiques étaient chose absolument inédite au plan des relations internationales.

Une autre innovation particulièrement importante réside dans le fait que la Convention européenne des Droits de l'Homme autorise un simple individu à porter plainte contre un gouvernement, y compris le sien ! Cette innovation est un des plus beaux témoignages des rapports étroits qu'entretiennent la construction européenne et le souci de protéger l'individu contre les abus de pouvoir (25).

(22) Voyez le titre 3, chapitre VIII, article 68 § 6 du traité instituant la CECA ; le titre III, chapitre I, article 119 et chapitre II, article 125 du traité instituant la CEE ; le chapitre II, article 3 du Statut du Conseil de l'Europe.

(23) GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., *Organisations européennes*, Bruxelles, 1966, p. 152.

(24) *Ibid.*, p. 218.

(25) ROBERTSON A., *European institutions. Cooperation, integration, unification*, London, 1966, p. 48.

La dignité de la personne humaine ne requiert pas seulement une protection contre l'arbitraire du Pouvoir, par la reconnaissance de grandes libertés publiques, mais une protection également contre les forces aveugles inhérentes aux rapports économiques. Aussi le Conseil de l'Europe eut-il soin d'élaborer *une Charte sociale européenne*, qui, dans le domaine social, est le pendant de la Convention des Droits de l'Homme. Cette charte, enfin, fut ultérieurement complétée par un « *Code européen de sécurité sociale* » (26).

Au plan du rapport entre l'intégration européenne et le respect de l'individu par la mise en œuvre de droits économiques et sociaux, notons encore que la Commission unique des communautés européennes ne manque pas de concevoir les articles sociaux du Traité de Rome dans un sens aussi large que possible. Elle se préoccupe surtout de la sécurité sociale des travailleurs déplacés, de l'égalité de salaire, etc. Versons, enfin, au dossier de l'illustration empirique de notre hypothèse l'existence et le fonctionnement du « *Fonds social européen* » (27).

Ainsi, avons-nous pu sentir — à travers des discours de leaders politiques et des résolutions de congrès ; des dispositions précises inscrites dans les Traités européens et des décisions significatives adoptées par les organisations instituées par ces traités — que le souci de promouvoir la dignité humaine (par la reconnaissance de libertés fondamentales et de droits économique-sociaux) constitue un des principaux fondements, un des grands objectifs de l'unification européenne.

L'expulsion ou le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe étaye cette conclusion. A ce propos, notons que c'était fort mal poser le problème que d'opposer aux partisans de l'expulsion de la Grèce de l'organisation européenne de Strasbourg l'argument de la présence de pays totalitaires aux Nations-Unies et dans d'autres organisations internationales de type classique. Que l'on sache, ces dernières institutions ne s'ordonnent pas — si ce n'est de manière tout à fait platonique et purement déclamatoire — à la démocratie ou à la promotion de la dignité de la personne humaine. Il en va tout autrement, en revanche, des organisations internationales et communautaires qui jalonnent la marche vers l'unité européenne. Les menaces d'expulsion qui pesèrent sur la Grèce des Colonels étaient donc absolument conformes à l'esprit de l'unification européenne. L'argument à opposer aux auteurs

(26) GANSHOF VAN DER MEERSCH W., *op. cit.*, pp. 380-381.

(27) NEIRINCK J., *The Rome Treaty Social Policy and EEC Applied Labour Economics*, chro. p. étr., XXII, 3, 1969, pp. 270-271. Notons que ce volume de la Chronique de politique étrangère est entièrement consacré à « *The EEC Social Policy until the Customs Union* ».

des menaces en question était éventuellement — cela reste à voir — celui de l'opportunité ou de l'efficacité de la mesure envisagée...

Conclusion.

Le processus d'unification européenne ne s'ordonne donc pas seulement à un *dassein de plus grande sécurité militaire* et de mieux-être matériel ; il se développe en outre, comme nous nous sommes attaché à en administrer un début de preuve, en vue de sauvegarder et de promouvoir la valeur caractéristique de l'Europe occidentale.

La proposition de M. Duverger, aux termes de laquelle « toute la vie politique est basée sur un système de valeurs » (28), se voit ainsi corroborée et trouve même son explication véritable dans la proposition « dynamique » selon laquelle les processus d'unification politique se développent en vue de la perpétuation de l'une ou l'autre valeur caractéristique. Ce qui a pour corollaire que les sociétés politiques issues de ces processus d'intégration sont non seulement basées sur un système particulier de valeurs, mais qu'elles ont en outre pour mission tant de promouvoir l'adhésion de leurs substrats humains à ces valeurs que de matérialiser celles-ci ou de les mettre systématiquement en œuvre.

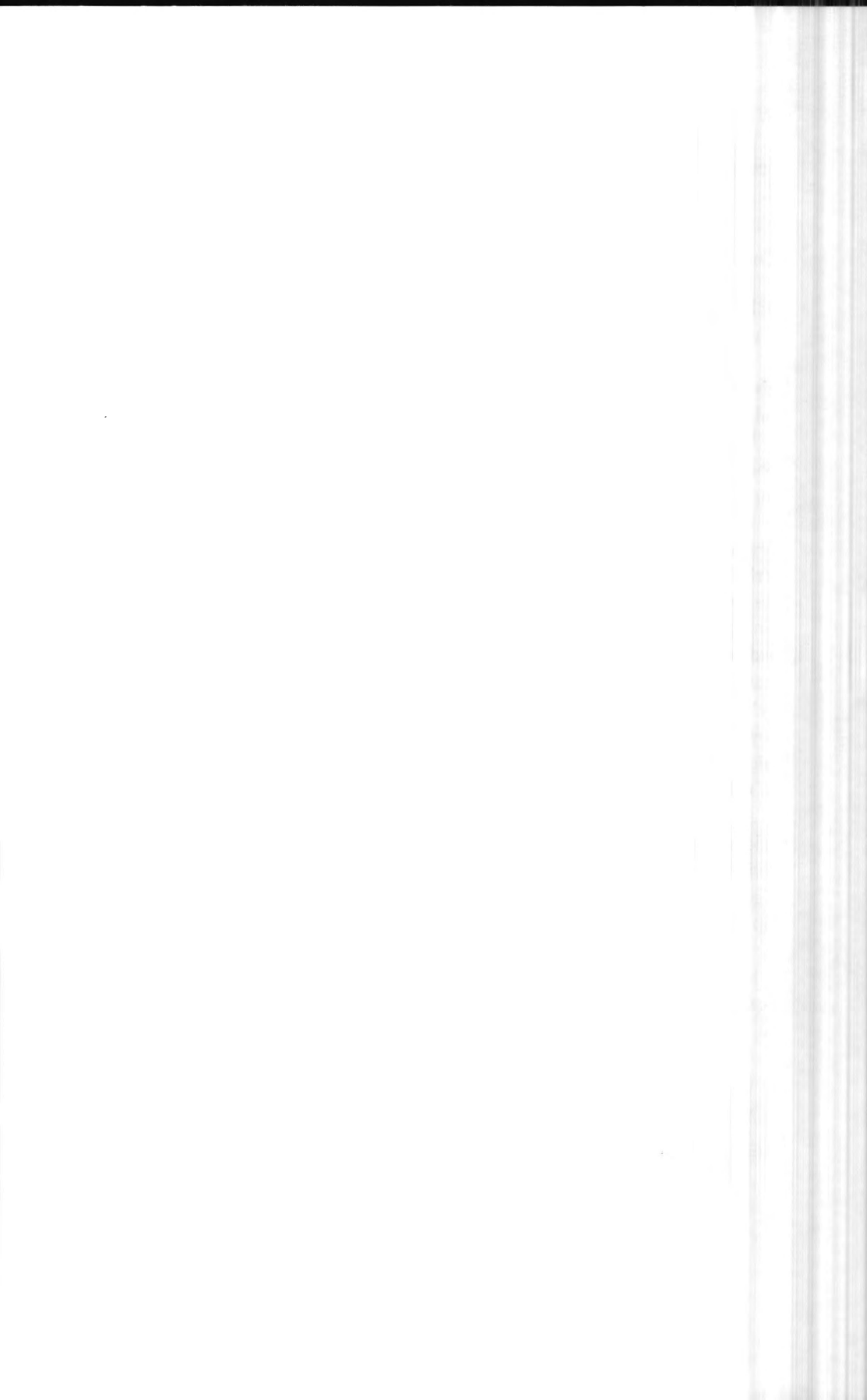
Notons incidemment que cette étude se présente ainsi comme un plaidoyer implicite en faveur de la contribution que l'approche « dynamique » de la réalité politique est susceptible d'apporter à l'intelligence de celle-ci.

À propos du rapport que le phénomène politique entretient avec les valeurs caractéristiques disons, pour conclure, qu'il requiert une sorte de *triple énoncé* : les sociétés politiques naissent, en effet, du souci de protéger l'une ou l'autre valeur particulière ; la vie politique qui se développe dans leur cadre est basée sur un système général de valeurs dont la pierre angulaire sera généralement l'idéal particulier qui a présidé à la naissance du système politique considéré ; enfin les systèmes politiques ont pour vocation ou but spécifique la sauvegarde, la promotion ou la mise en œuvre systématique de leur système particulier de valeurs.

Ainsi les systèmes politiques procèdent-ils du, reposent-ils sur et s'ordonnent-ils au monde des valeurs particulières.

(28) DUVERGER M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, 1963, p. 161.





La crise de la démocratie italienne

par Annamaria STERNBERG MONTALDI BOISSON,
Docteur ès Sciences Politiques et Sociales.



1. Introduction.

L'Italie est-elle une démocratie ou plutôt l'est-elle encore ?

Ce mot dont on abuse tant dans le langage politique et dont tous se réclament, est utilisé ici dans le sens qui s'est établi à travers l'évolution historique de l'Occident, c'est-à-dire : celui d'une société libre et ouverte, non opprimée par un gouvernement totalitaire et dotée d'instruments de contrôle des institutions dans le cadre d'un système juridique respectueux des droits de la personne humaine. Ou encore plus brièvement : celui d'un gouvernement de la majorité, respectueux des droits de la minorité.

La mystification idéologique de ce terme a permis de l'appliquer à tous les régimes sous des formules et des prétextes différents et peut aboutir à le vider de tout sens réel et en faire un mythe devant lequel tous s'inclinent mais qui ne signifie plus rien.

Des observateurs politiques ont parlé d'une « lentocratie » en considérant les freins qui entravent le pouvoir législatif et exécutif et paralysent l'expansion économique et sociale du pays.

On a encore proposé, dans cette variété de néologismes politiques, l'expression « correntocratie », visant par là le déchirement des courants internes des partis.

L'épanouissement économique qui s'est poursuivi depuis les années 50, avec quelques intervalles de récession, a provoqué naturellement de profondes transformations sociales, parallèles à celles qu'a connues toute l'Europe Occidentale, mais cet enrichissement — pas seulement matériel — de la société italienne, est allé de pair avec une lente détérioration des structures politiques.

Dans l'Italie républicaine de l'après guerre, fondée sur une Constitution courageuse et ouverte, l'exercice du pouvoir fut peu à peu paralysé. Mais ceux qui devraient le rendre possible — à savoir les électeurs —

ne réussissent ordinairement pas à prévoir, avec une probabilité raisonnable, les conséquences de leur vote.

Or, le degré de liberté dans le choix électoral dépend essentiellement de l'existence d'alternatives acceptables. Si, dans un régime totalitaire ces dernières font défaut, elles peuvent être bien réduites dans un régime libéral également et faire peser lourdement la balance d'un seul côté, lorsque les institutions courent un danger immédiat (1).

La comparaison avec l'électeur anglais, agissant dans une démocratie qui a fait ses preuves, fait ressortir les sens possibles que peut avoir un choix électoral dans une société caractérisée par des structures plus simples et dans laquelle la majorité et l'opposition sont décidées toutes deux à respecter les règles du jeu. Mais cette comparaison ne vaut pas si les systèmes électoraux sont totalement différents.

Un système démocratique, pour être authentique, ne doit pas se poser comme une représentation photographique de toutes les tendances. Le système proportionnel pur rigoureusement arithmétique, n'a aucun sens si ce n'est celui de représenter théoriquement la gamme entière des attitudes politiques, mais une démocratie doit-elle refléter des tendances ou donner un gouvernement au pays ?

L'avantage évident d'un système électoral majoritaire ne conserve naturellement son sens profond que si les forces politiques les plus importantes respectent le système. L'hypothèque d'un grand parti communiste peut rendre cette alternative illusoire. Toutefois un système majoritaire avec ballottage, tel qu'il a été introduit en France, a révélé son efficacité dans un pays dont la situation politique a bien des points communs avec celle de l'Italie.

Le jeu « majorité-opposition » est certes faussé dans son sens en Italie comme il l'était et l'est encore en France, dans une situation pourtant différente. Dans ce pays toutefois, la V^e République a provoqué une accentuation des contacts directs entre électeurs et candidats qui a personnalisé et humanisé la lutte politique.

L'électeur italien, quant à lui, se trouve dans des conditions de liberté limitée tout en jouissant d'une parfaite garantie formelle de liberté d'expression.

Influences antilibérales et extrémismes opposés le conditionnent, dans la fragilité des institutions de l'Etat.

On peut observer que le système proportionnel s'est développé logiquement dans ces directions : le fractionnement des partis et la juxtaposition de ceux-ci aux structures de l'Etat.

(1) Elezioni e comportamento politico in Italia. A cura di Spreafico e J. La Palombara. Edizioni di Comunità, 1963.

Or, le problème central qui s'est posé pour l'Italie tout au long des dernières années a été de savoir si le mouvement vers la partitocratie intégrale, c'est-à-dire vers l'anéantissement de la démocratie politique, l'emportera ou non sur la consolidation de l'Etat de droit. La situation actuelle pourrait inciter à admettre l'hypothèse la plus négative : la crise de dissolution de l'Etat qui atteint l'Italie contemporaine à la suite de l'exaspération de la lutte partitocratique et de la « correntocratie ».

Cette lutte des courants internes aux partis se place désormais sur le plan des « factions », aboutissant, avec l'abus de puissance des partis, au vide total du pouvoir.

Mais aucun pays européen n'est plus isolé ni maître de sa destinée ; l'évolution historique de l'Italie est désormais liée au sort du continent ; on peut dès lors imaginer que le processus actuel qui mène à la désagrégation du pouvoir en tant que tel n'est pas irréversible.

L'objet de cet article est justement d'examiner cet immobilisme politique qui paraît sans alternatives valables dans une société en expansion qui a pourtant donné tant de preuves de vitalité et de courage au cours des siècles, et de rechercher les constantes qui se manifestent dans le cadre de la lutte des partis et de l'action du pouvoir.

2. Les caractères du bipartisme.

Analysons tout d'abord la démocratie représentative en Italie depuis l'après guerre. Un phénomène qui s'est manifesté lors des premières élections libres et qui s'est constamment maintenu avec quelques variantes, est la position acquise par la Démocratie chrétienne qui ne peut se poser que comme *parti permanent* de gouvernement.

En effet, depuis 1945 tous les présidents du Conseil en sont issus, et, bien qu'elle n'ait jamais obtenu la majorité absolue — elle s'en est approchée en 1948 (48 %) en raison du danger immédiat que couraient les institutions — elle a réussi, fût-ce avec une majorité relative (aux élections de 1968 : 39,1 % des voix), à se maintenir au pouvoir.

Les coalitions avec les partis mineurs qui se distinguaient d'elle surtout par leur caractère laïc, n'ont réellement jamais constitué une majorité homogène, tant dans la période du centrisme que dans celle du centre gauche qui a commencé dès 1961.

Ce manque d'homogénéité est une des causes fondamentales de l'instabilité gouvernementale et une des raisons principales des échecs législatifs du Parlement qui ne peut agir efficacement que lorsqu'une majorité poursuit une action cohérente.

L'opposition la plus forte étant représentée par le Parti communiste, aucune alternative valable ne peut exister ni offrir une critique constructive en vue d'un changement possible.

Ce qu'on a pu appeler la « paresse » substantielle dans l'action gouvernementale de la DC découle du fait de sa conception « ptolémaïque » du pouvoir, tout gravitant autour d'elle et de sa possibilité de choisir tel ou tel autre de ses partenaires.

Les élections politiques de ces vingt dernières années (1948-1968) ont marqué, avec quelques petites reprises, une lente régression des voix démocrates chrétiennes (surtout après la constitution du Centre-gauche) mais il demeure qu'aucun gouvernement ne paraît possible sans la DC, à moins d'envisager une union paradoxale de l'extrême droite et de l'extrême gauche, qui a pu, il est vrai se produire sur un plan régional, mais qui ne paraît pas vraisemblable sur un plan national.

Après la période de De Gasperi qui avait l'étoffe d'un leader et montrait une particulière habileté et honnêteté dans le jeu politique, le chantage des partis et des majorités négociées, grâce à des appuis « externes » à des « abstentions bénévoles » et aléatoires, s'accrut jusqu'au moment où la DC crut trouver une majorité plus stable que celle du Centre, en faisant alliance avec les socialistes.

Cette alliance aurait été un facteur de stabilité (si non d'homogénéité) à condition que les forces socialistes ne fussent pas, par définition, depuis toujours, partagées et intimidées par l'hypothèque communiste, point constant de comparaison et de faiblesse pour l'action de la gauche déchirée entre certaines exigences démocratiques libérales et les dogmes du marxisme.

Or, il est douteux que la gauche non communiste qui dans l'ensemble, oscille en Italie en dessous de 20 %, puisse jamais, du moins dans ses franges extérieures, se délivrer des mythes du marxisme.

La philosophie marxiste impliquant une adhésion totale à une certaine vision du monde, pose des conditions bien précises et conduit à des réalisations dans le contexte historique qui ne peuvent fatalement être que celles que nous voyons réalisées en Europe orientale.

Une acceptation avec réserve du dogme marxiste est un non sens qui plonge dans l'équivoque une grande partie de la gauche, car tout dogme implique une acceptation ou un refus.

Les limites de la « démocratie bourgeoise » telles qu'elles ont été et continuent à être dénoncées, consistent, aux yeux des marxistes, en une structure de la propriété qui ne permet qu'une démocratie formelle, la démocratie substantielle ne pouvant être réalisée que par la collectivisation des moyens de production.

Nous savons ce qui s'est produit dans les pays qui ont essayé de réaliser cette « liberté substantielle ».

En outre, la prévision du déclin fatal du capitalisme accompagné d'un appauvrissement toujours plus accentué des classes laborieuses, s'est

révélée paradoxalement inexacte car la démocratie libérale a, au contraire, accentué sa représentativité, de sorte que le système ne ressemble plus guère à celui dont Marx prophétisait la chute apocalyptique.

Tout cela s'est réalisé au cours de notre histoire récente sans éteindre la foi candide des théoriciens du socialisme pur qui s'acharnent à maintenir cet équivoque et essayent de concilier l'inconciliable en plongeant, si possible, les forces qui leur sont proches dans cette confusion.

Dans tous les pays occidentaux et particulièrement en Italie, il existe une frange d'intellectuels qui considèrent avec un détachement supérieur les modèles anglo-saxons ou scandinaves. Le bien être que ces régimes procurent est pour eux une raison suprême d'agacement ; c'est un fait méprisable en comparaison des schémas marxistes théoriques.

Ces éléments apportent un appui utile aux communistes absolument indifférents aux débats de principes et uniquement intéressés aux problèmes du pouvoir.

On a pu affirmer (2) qu'en réalité le PCI ne peut et n'aspire pas à conquérir le pouvoir en Italie. Et cela pour les raisons suivantes :

1. Les conditions qui ont rendu cette conquête possible dans d'autres pays d'Europe — présence des forces armées de l'URSS aux frontières, pression exercée à l'intérieur du pays à travers les postes-clés de l'Etat, Ministère de l'Intérieur, police, armée, etc. — ne sont pas remplies.

2. Dans une action de force, le PCI ne serait pas en état de recevoir l'appui de l'URSS, tandis que les USA appuieraient certainement les groupes politiques opposés.

3. En outre le PCI ne veut pas renverser le système actuel parce que son groupe dirigeant se contente du pouvoir dont il dispose et estime dangereux de bouleverser l'équilibre mondial en créant une forte tension.

Or, si les deux premières raisons peuvent être toujours valables, la dernière raison n'est guère convaincante car l'évolution récente des événements montre au contraire que le parti commence à aspirer sérieusement au pouvoir en se basant sur une donnée fondamentale : la faiblesse et le manque de clarté politique des partis démocratiques qui lui permettraient, par leurs ambiguïtés, de pratiquer cette intimidation permanente.

L'exploitation confuse de l'antifascisme — telle qu'elle a été et continue à être pratiquée en Italie — représente un point d'appui commode pour les thèses du Parti et de ses sympathisants.

(2) Giorgio GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Il Mulino, 1966.

L'idéal de la Résistance dont le PCI a toujours essayé de monopoliser les mérites, a donc été un point constant de référence.

Cette schématisation bipolaire des forces politiques en Italie qui paraît le fait le plus frappant dans le panorama politique du pays, qui supprime toute alternative valable dans le jeu majorité-opposition, présente encore un autre caractère curieux.

En fait, la démocratie représentative telle qu'elle a été conçue en Occident et réalisée dans l'histoire récente de l'Italie depuis l'Unité, est propre à la pensée libérale et laïque et donc tout aussi étrangère au socialisme révolutionnaire qu'aux théories politiques catholiques traditionnelles, l'une et l'autre ayant été historiquement hostiles à la démocratie représentative, pour des raisons évidemment opposées.

Actuellement, la Démocratie chrétienne est un mouvement européen sinon mondial qui paraît bien intégré dans la démocratie représentative. En Italie aussi, son évolution en ce sens semble indiscutable, malgré la persistance de déchirures intérieures relatives à l'interprétation du sens de l'Etat et de ses rapports avec l'Eglise, long et prolix problème dans l'histoire de l'Italie.

Pour le Parti communiste, il est évident que n'importe quel système n'est qu'un instrument pour parvenir au pouvoir, d'où la boutade que les Démocrates chrétiens manquent du sens de l'Etat tandis que les Communistes ont celui de l'Etat soviétique.

La « voie italienne » du communisme que le PCI continue constamment à préconiser, quitte à acquérir une réputation de contestataire et d'original parmi les autres partis communistes européens, est basée sur la plus grande ambiguïté car elle veut concilier l'inconciliable. Malgré tout, l'expansion du parti est constante : de 19 % en 1946 à 26,9 % des voix en 1968.

La raison d'être du communisme réside dans la destruction de la démocratie représentative, cette destruction constituant une des justifications de sa gestion autoritaire du pouvoir. Le PCI ne saurait donc, sans renier ses origines historiques et ses attaches internationales — ce qu'il ne fait pas — accepter la Constitution italienne basée sur le principe même de la démocratie représentative.

Nous ne pensons toutefois pas qu'il s'agit là d'une « métaphysique des contraires » (3), comme on l'a prétendu en attribuant au Parti communiste l'aspiration à une logique conséquente dans les principes, et donc un déchirement interne dramatique, alors que toutes ses réalisations historiques montrent que toute alliance, tout compromis, toute contra-

(3) GALLI, *idem*.

diction, peuvent être bons s'ils réussissent à servir la fin suprême : la prise du pouvoir.

Cela n'implique naturellement pas l'absence dans le PCI de militants idéalistes, partisans d'une interprétation généreuse des textes « sacrés » du marxisme qu'ils estiment pouvoir appliquer selon leurs schémas pré-conçus. Mais les cadres du parti ignorent ces aspirations, le « printemps de Prague » l'a assez prouvé.

3. Rôle et position des partis politiques.

A côté de ce bipartisme sans alternative que nous avons esquissé, se placent les partis politiques mineurs.

Une analyse du Parti socialiste ou plutôt des partis socialistes (le résultat de la grande opération d'« unification socialiste » en Italie ayant été de provoquer la formation de trois partis socialistes) montre qu'ils sont presque entièrement paralysés par les contradictions insolubles qui résultent du désir de concilier l'inconciliable. Dans leur cas, la discipline de parti n'étant pas aussi rigide et les liens internationaux étant plus fluides que dans le parti communiste, les tendances centrifuges aboutissent à des divergences plus éclatantes.

Actuellement les socialistes étant les partenaires principaux d'un gouvernement possible avec la DC, tout ce qui concerne ce mouvement a un effet considérable sur la stabilité politique italienne.

Depuis la formation du centre-gauche, les cadres dirigeants de la DC, ont en effet déclaré, que cette formule politique était irréversible... Nous pourrions retrouver là un autre caractère de cette paralysie de la « démocratie représentative » qui, lorsqu'elle fonctionne, ne saurait connaître de « formules irréversibles », cette expression étant dénuée de sens, alors que les alternatives sont la raison même du jeu politique.

Les socialistes sont donc divisés en différents mouvements. Avant le centre-gauche, le PSI (Parti socialiste italien) et le PSDI (Parti socialiste démocratique italien) représentaient respectivement l'aile gauche et l'aile social-démocrate (issues à leur tour d'innombrables scissions). Le centre-gauche aurait dû les unir mais leur unification a provoqué la scission des extrémistes qui ont formé le PSIUP (Parti socialiste d'unité prolétarienne) lequel a fini par accentuer toujours plus son caractère « chinois », en adoptant une attitude « ultra » qui souvent déborde sur la gauche le PCI.

Le développement du centre-gauche et tous les changements successifs bien connus de gouvernement, ont récemment provoqué un autre déchirement : le PSU (Parti socialiste unitaire) né de la déception des socialistes démocrates de voir les cadres du Parti socialiste s'orienter tou-

jours davantage vers une ouverture en direction du PCI à l'égard duquel ils se montrent toujours nettement fermés.

Pour les socialistes qui, en repoussant les thèses fondamentales du marxisme, perdaient ainsi leur raison d'être, le PCI d'une part et le PSIUP d'autre part représentaient des pôles de comparaison à la fois irritante et stimulante, créant un véritable complexe d'infériorité.

La présence d'un fort Parti communiste fausse encore une fois tout le jeu politique ; car il n'y a pas de raison de croire que le monde socialiste puisse arriver à une clarification. La confusion de la gauche en France — pays qui pour de nombreuses raisons peut être comparé à l'Italie — est un signe significatif du désarroi profond qui frappe la gauche non communiste.

Notons qu'aux dernières élections politiques de 1968 le pourcentage atteint par les socialistes (à l'exclusion du PSIUP bien sûr) a été de 14,5. Celui du PSIUP, de 4,5, pourcentage qui s'ajoute comme frange extrémiste aux voix communistes.

Un petit parti qui s'est toujours efforcé d'exercer avec un certain succès d'ailleurs — un rôle plus important que celui de sa force numérique, est le Parti républicain italien (PRI). Parti historique se rattachant à la pensée de Mazzini qui se proclamait Italien et Européen, il exerce une action stimulante au sein du centre-gauche, en refusant le confessionalisme comme le marxisme et en se déclarant prêt au dialogue avec tous. Ce parti qui propose une rénovation intelligente des structures de la société italienne, a souvent pris des initiatives heureuses, sans toutefois éviter l'accusation de « double jeu ». Tout en participant au gouvernement, il en dénonçait les insuffisances et les erreurs.

Actuellement sans charge gouvernementale il essaye de pousser la DC vers une clarification de sa position politique, surtout à l'égard des socialistes.

Le leader du parti, Ugo La Malfa, personnalité politique remarquable, n'a toutefois pas su éviter de prendre des positions bien discutables et contradictoires pour la clarté et l'intelligence auxquelles aspire le parti. Son acharnement notamment à défendre l'entrée de la Grande Bretagne dans le Marché commun qui, bien que conséquence logique de son antigauillisme, se concilie mal avec ses aspirations fédéralistes ; il est de même de son ardeur en faveur de la signature du traité de non prolifération nucléaire...

Ces partis d'élite représentent peut-être un luxe dans une démocratie en crise car, pour excellent que soit leur programme, ils n'ont aucune chance de devenir jamais parti guide de gouvernement. Ils n'existent que grâce au système proportionnel pur, un autre système électoral les ferait disparaître (2 % à la Chambre des Députés).

A l'aile droite de l'éventail politique, nous trouvons un autre parti qui remonte au « Risorgimento » : le Parti libéral. Après la scission de sa frange radicale, il a de plus en plus accentué son caractère modéré et conservateur. Rejeté dans l'opposition par le Centre gauche, il a exercé une critique active au gouvernement en continuant à recruter ses partisans dans les milieux de la grande bourgeoisie déçue par la DC.

Après avoir doublé ses voix aux élections de 1963 en raison surtout de la constitution du Centre gauche, il a, en partie, perdu son avantage aux élections de 1968, passant de 7 à 5,8 % des voix.

Comme les Républicains, ce parti doit son existence au système proportionnel pur qui photographie les tendances mais empêche un gouvernement de gouverner effectivement, en raison de la pulvérisation partitocratique.

Ceci dit, la fonction historique d'un parti libéral telle qu'elle s'exerce selon ses plus authentiques traditions — et l'exemple anglais le prouve — ne saurait être considérée comme dépassée dans la société moderne. Il peut exercer en effet un rôle utile mais de préférence à côté d'un ensemble de formations politiques exprimant les grands courants d'opinion.

D'ailleurs la diversité de la situation interne dans les différents pays entraîne des attitudes assez divergentes qui, tantôt se rapprochent des conservateurs comme en Italie, tantôt adoptent ailleurs des positions orientées nettement plus à gauche, en politique étrangère notamment.

Restent les partis d'extrême droite : le MSI (Movimento Sociale Italiano) qui s'inspire ouvertement de l'idéologie fasciste tout en déclarant vouloir l'adapter à la nouvelle situation du pays. Nous avons déjà eu l'occasion de traiter plus longuement de son action dans cette revue, à propos de l'extrême droite en Europe (4).

Le parti monarchiste, dernier rejeton de plusieurs scissions, a une action de plus en plus limitée et le nombre de ses députés ne fait que décroître. A part sa signification nostalgique et un peu pathétique, souvenir cher pour quelques-uns, son importance politique est pratiquement nulle.

Tel est donc le tableau des plus importants partis italiens, en dehors des formations politiques régionales, telles que le « Südtiroler Volkspartei » (de tendance démocrate chrétienne) et le parti Valdôtain (de tendance gauchiste), qui se limitent à jouer un rôle géographiquement circonscrit.

Dans le cadre de ces forces politiques, on peut distinguer les partis qui se rattachent encore à une idéologie érigée en absolu, et qui se réfèrent constamment à certaines valeurs traditionnelles : religion, classe,

(4) *Res Publica*, 1968/3.

nation (dans cette catégorie on peut mentionner par exemple la DC, le PCI, le MSI) et les autres qui se réfèrent à des valeurs susceptibles de discussions et de changements, en somme des partis *empiriques* par opposition aux partis *idéologiques* (5).

4. Extension et pénétration des forces politiques dans la sphère sociale.

La raison profonde de la concentration des voix sur deux grands partis — d'où provient la radicalisation de la lutte politique — est nettement reliée à leur pouvoir d'organisation capillaire. Pour la DC, ce fut depuis l'après guerre la paroisse et les organisations catholiques et pour le PCI, les « cellules » et les fédérations qui ont permis de monopoliser peu à peu les tendances vagues de gauche qui existaient dans le pays.

En comparant les résultats des élections depuis 1946, à aujourd'hui, on a pu en effet observer que pratiquement l'opinion de la gauche est restée stationnaire, c'est-à-dire le progrès du PCI paraît s'être réalisé aux dépens de la gauche et non aux dépens des modérés (6).

Cette observation toutefois, qui devrait démentir les craintes constantes des « conservateurs » devant le danger communiste, ne change pas du tout les données du problème. Au contraire, elle les aggrave. En effet, si nous croyons à l'importance d'une force de gauche démocratique agissant dans le cadre et le respect de la démocratie représentative, telle que nous la voyons en Grande Bretagne, en Allemagne de l'Ouest ou en Scandinavie, la décroissance de cette gauche au profit du PCI — c'est-à-dire d'une force qui ne peut, par la nature des choses, les exemples cités le prouvent à suffisance, que détruire toutes les garanties libérales de cette démocratie — apparaît d'une extrême gravité.

Elle souligne une fois de plus le fait que ce processus d'orientation envers les grandes formations politiques modérées et de gauche démocratique qui est en cours dans les pays les plus développés de l'Occident, ne se réalise pas en Italie. Il en est de même d'ailleurs en France, mais dans ce pays, depuis l'avènement de la V^e République, la Constitution et le régime électoral qui ne relève pas du système proportionnel pur, ont permis d'instaurer un régime « sui generis » facteur d'une stabilité gouvernementale considérable.

Ainsi on peut estimer — vu les analogies de la situation politique italienne et française — qu'une modification du système proportionnel pur dans un système majoritaire atténué, clarifierait la situation politique,

(5) Giorgio GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Il Mulino, 1966.

(6) *Idem.*

même si elle ne parvenait peut-être pas à résoudre le problème fondamental de l'Italie, à savoir le bipartisme faussé que nous avons essayé d'analyser précédemment.

En Italie, le PCI d'une part et la DC d'autre part, débordent la sphère politique pour se situer dans toute la sphère sociale du pays : le nombre d'inscrits à ces deux partis est, en effet, devenu énorme par suite de la politique d'adhésion sans discrimination pratiquée même à l'égard de simples sympathisants.

Politique, du moins en ce qui concerne le PCI, tout à fait divergente de celle de l'URSS qui a tendance au contraire à limiter les membres du Parti à une élite favorisée. Le PCI a donc toujours fait une ample propagande d'adhésions et un de ses avantages sur la DC est qu'il peut représenter un moyen de promotion sociale pour ses cadres populaires. En effet, on peut constater que ses adhérents de formation ouvrière ont beaucoup plus de chance de parvenir à des postes de direction que ceux de la DC. Cette dernière se présente comme un parti interclassiste, car si, à la base, elle comprend assurément des ouvriers, des intellectuels et une grande partie de la bourgeoisie moyenne, il est rare que ses cadres moyens soient issus de la classe ouvrière.

Un autre point à souligner est qu'après une longue période d'antagonisme net et sans concessions, les rapports entre les deux plus grands partis italiens se sont fait plus ambigus, avec des concessions réciproques.

Restent naturellement les déclarations de principe, toujours aussi fermes, surtout au moment des élections, excluant toute collaboration, particulièrement du côté de la DC qui s'acharne à se présenter comme le rempart de la démocratie italienne. Le PCI, malgré sa polémique virulente, s'est fait plus subtil et se trouve en réalité toujours disposé à collaborer si on voulait l'admettre au pouvoir. Sa capacité d'adaptation et de renonciation à certaines théories est beaucoup plus accentuée parfois que celle des socialistes maximalistes, farouchement et nostalgiquement liés aux principes du marxisme théorique.

La politique du PCI n'a donc renoncé à rien pour arracher par n'importe quel moyen et avec n'importe quel appui, des parcelles de pouvoir. L'exploitation des inquiétudes sociales telles que les grèves et les agitations étudiantes en est l'exemple le plus évident.

La direction des agitations ouvrières appartient sans doute au PCI à la suite d'une longue tradition de socialisme révolutionnaire qui a profondément marqué l'Italie bien avant le fascisme.

Les agitations étudiantes et la « contestation globale » qui s'est réduite, comme partout en Europe à un mouvement dépourvu d'alternative et sans autre but que la destruction des structures de la société en tant

que telle, échappent le plus souvent au contrôle du PCI, tout comme ce fut le cas en France lors des événements de mai 1968.

Rien n'est plus vexant bien sûr pour les communistes que d'être dépassés à leur gauche, et c'est donc avec indignation qu'ils stigmatisent les aberrations anarchistes et « chinoises » qui prédominent désormais dans les mouvements étudiants de gauche. Les grands portraits de Mao et de Ho Chi Minh ont été de rigueur dans les cortèges de protestation étudiante, comme l'amour libre était en vogue dans les Facultés occupées.

Cette confusion totale des esprits, cet effondrement de l'intelligence et de la lucidité qui se voulait aussi nivellement des études au niveau le plus médiocre, a déjà inspiré de nombreuses analyses et observations. L'Italie ne se différencie à cet égard en rien des autres pays de l'Occident.

On pourrait croire que les côtés grotesques de la « contestation » se sont diffusés comme une épidémie par des voies ultrarapides de communication : les mêmes slogans, les mêmes équivoques, les mêmes incohérences vont de pair avec la mode hippy ou la drogue.

Comme partout, les étudiants « enragés » (qui parfois ne sont même pas étudiants), ne sont qu'une minorité restreinte de la population étudiante italienne, laquelle, pour sa part, s'en tient en majorité à des positions d'équilibre et de modération.

Personne ne nie d'ailleurs la nécessité de transformer profondément les structures universitaires. Beaucoup de professeurs sont les premiers à le souhaiter — nous faisons allusion à ceux qui n'estiment pas indispensable pour leur popularité de monter sur les barricades, mais discutent sérieusement les problèmes — la « contestation des enragés » est donc absolument étrangère à toute analyse logique, puisque elle n'en a aucune, sinon celle de la destruction.

Les essais de protestation collective d'étudiants et ouvriers, entrepris sur initiative des premiers, ont d'ailleurs toujours échoué, comme en France, le monde ouvrier restant partout attaché à des solutions concrètes.

Un secteur où le PCI a essayé de percer avec un certain succès est naturellement celui des intellectuels, car si leur nombre est limité, leur influence peut être considérable et précieuse pour le Parti. On leur consent parfois une certaine indépendance et on leur tolère des écarts qui ne seraient pas admis par ce que André Frossard a appelé « le Grand Tribunal de l'Inquisition », c'est-à-dire « L'Union des Ecrivains soviétiques »...

Reste toutefois cette « vassalisation intellectuelle », cette soumission stupéfiante, difficile à expliquer, chez des individualistes nés.

(7) Léo MOULIN, *Les intellectuels et le communisme*, *Res Publica*, n° 3, 1968.

Comme on l'a déjà exposé dans cette revue (7), il s'agit en Occident d'un asservissement intellectuel spontané, lucide et volontaire, alors qu'en URSS les raisons de contrainte sont évidentes.

Servilité passionnée, vassalisation intellectuelle qui se manifeste avec les mêmes caractères typiques dans tous les pays de l'Occident et l'Italie en est un exemple entre autres.

Cette « vassalisation intellectuelle » est surtout frappante parce qu'elle attire vers le dogmatisme des hommes qui devraient être formés à la tradition rationaliste. Ainsi le dogme religieux repoussé au nom de la science, cède la place à un autre dogmatisme.

C'est pourquoi, comme les autres pays de l'Occident, l'Italie ne manque pas de personnalités toujours disposées à signer des protestations à sens unique, mais mis à part le prestige que leur adhésion peut apporter au parti communiste, leur influence pratique n'est peut-être pas aussi étendue qu'en France. Ainsi les démissions retentissantes de l'un ou l'autre de ces intellectuels du Parti, à l'occasion des événements de Hongrie ou de Tchécoslovaquie, n'a eu que peu d'écho dans la masse qui continue à voter en bloc pour le Parti comme avant.

De même que l'adhésion de la masse au communisme est rarement rationnelle, son abandon peut difficilement l'être.

La conquête de l'électorat par le communisme s'étant faite en Occident pendant la guerre, surtout grâce à la Résistance et ultérieurement, ses effectifs n'ont guère augmenté dans les pays où la maturité politique et le milieu social ne le favorisaient pas et où d'ailleurs les dirigeants sont pratiquement ignorés par Moscou.

Seules la France et l'Italie ont pu représenter à certains moments, avec leurs possibilités de front populaire, des terrains favorables pour une éventuelle prise de pouvoir, même si par la suite, la division en blocs de l'Europe a pratiquement exclu la possibilité d'une intervention directe de l'URSS.

Actuellement la subversion qui menace toutes les structures de la société — telle que la démocratie libérale et parlementaire les a formées après une longue et laborieuse évolution historique — tend à se réaliser par des petits groupes minoritaires de la gauche anarcho-chinoise, caractérisés par la plus totale confusion d'idées, que le PCI s'efforce en vain d'absorber et d'encadrer dans ses rangs tout en déplorant ces écarts inconsiderés.

Elle peut s'opérer par la paralysie totale de la vie universitaire, son abaissement humiliant, voire les manifestations violentes de rue : tous aspects d'une intimidation envers un Etat de droit qui n'a pas su éviter de se dissoudre dans la partitocratie en oubliant les raisons profondes

qui devaient animer un libre exercice du pouvoir et une efficace et rapide transformation de ses structures périmées.

5. Le problème du pouvoir.

Le pouvoir effectif de l'Exécutif en Italie doit être considéré en tenant compte du phénomène qui a été appelé « sottogoverno ». Ce sous-gouvernement qui n'est peut-être pas une caractéristique limitée à l'Italie, désigne les charges et les centres de pouvoir qui relèvent du choix du gouvernement en fonction, telles que l'Assistance sociale, la Recherche scientifique, la Radio-Télévision qui en Italie est monopole de l'Etat.

Or étant donné la prédominance de la DC dans tous les gouvernements, le sous-gouvernement s'est pratiquement identifié avec elle.

On a voulu voir dans les dernières années une nette influence de gauche — si non communiste — dans certains programmes de télévision. Il s'agit plutôt d'une conséquence du Centre gauche et surtout des tendances gauchisantes et populistes de la DC elle-même, qui essaient d'exercer une pression par ces moyens d'influence sur l'opinion publique.

La variété même des courants internes et des tendances de la DC qui vont d'un populisme traditionnel à un libéralisme modéré, la pousse à un compromis continu, à un essai constant de résoudre des contradictions : l'esprit laïque qu'elle ne peut accepter, le confessionnalisme qu'elle ne saurait plus pratiquer, l'extension de la propriété publique et la défense des intérêts privés.

Or, si le compromis est la règle en politique, il peut toutefois se révéler source d'équivoques permanentes et négatives pour la direction du pouvoir.

C'est comme si l'Exécutif se réduisait à une pure gestion sans dessein politique précis car les circonstances l'obligent à ce compromis constant.

Les constitutionnalistes s'accordent à reconnaître désormais l'opportunité et les avantages de la décentralisation de la « res publica » et un régionalisme bien appliqué paraît être une solution positive compatible avec l'unification européenne.

Or, cette interprétation du pouvoir, soutenue en France par les modérés, est appuyée en Italie actuellement par la gauche, pour des raisons politiques qui n'ont aucun rapport avec la théorie régionaliste.

L'actuelle méfiance envers le régionalisme, même sous un gouvernement central incapable de faire face à toutes les nécessités de la société contemporaine, se justifie par la crainte que les régions centrales « rouges » (Toscane, Ombrie, Emilie Romagne) constituent une première base pour la conquête du pouvoir par le PCI. En outre les résultats discutables du régionalisme sicilien et valdôtain sont cités à juste titre en exemple.

Mais aucune expérience politique n'est sans risque ni sans inconvénients et l'Etat centralisé l'a bien montré en France comme en Italie, où le fait que l'unité est bien plus récente rend la cohésion plus difficile.

Il s'agit aussi — chose qui est constamment ignorée dans la fougue et la superficialité du débat politique — de connaître exactement l'étendue des pouvoirs que la Constitution italienne accorde aux régions, pouvoirs limités qui ne se rapprochent nullement de ceux des Etats fédérés.

Or, le *pouvoir politique* qui, dans le régime parlementaire italien se rattache à la distinction classique de Montesquieu, révèle sa faiblesse interne à travers la renonciation du corps législatif à exercer sa fonction réelle, si importante pour équilibrer le pouvoir exécutif.

Des analyses portant sur les débats parlementaires en Italie (8) montrent que 85 % des discussions au Parlement sont d'ordre idéologique et 15 % seulement d'ordre technique (cette tendance serait toutefois en voie de correction).

Cependant, cette situation paradoxale où la plupart des députés passent leur temps à se contester réciproquement leur attachement à la démocratie et leur honnêteté, où les grands mots, chargés de tous les sens — liberté, justice sociale, démocratie, paix — sont jetés à tout vent, ne va pas sans provoquer des inquiétudes.

Le temps consacré à certaines grandes affaires comme le Vietnam par exemple — dans lesquelles le Parlement Italien ne peut exercer aucune influence — l'emporte de beaucoup sur les problèmes concrets de l'activité législative, et l'étude rationnelle des questions immédiates qu'impose une administration et une organisation efficaces du pays. La Chambre est pleine dans le premier cas, presque vide dans le second.

De là, vient la grande importance des Commissions parlementaires qui en tant que groupes limités et donc plus aptes à un débat concentré et non plus général parviennent à exercer la majeure partie des activités parlementaires.

Les Commissions notamment ont un pouvoir délibérant qui leur permet de voter des lois directement, sauf si un cinquième des membres demande un renvoi à l'Assemblée. Il en résulte une conséquence fâcheuse pour la clarté des rapports de force politiques : un accord tacite et quasi permanent de fait entre la majorité et l'opposition, dans le cas particulier entre la DC et le PCI, pour que l'activité parlementaire ne soit pas totalement bloquée par l'opposition.

En effet la force numérique du PCI lui permettrait de renvoyer toute loi à la Chambre ce qui paralyserait totalement l'activité législative.

(8) Sergio GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Il Mulino, 1966.

Cela ne se produit pas grâce à des concessions réciproques. La polémique démagogique qui convenait bien pour le monde extérieur et la masse cède la place à la tutelle d'intérêts particuliers avec la consolidation du pouvoir des partis.

Opposition idéologique qui va de pair avec un compromis continu.

Cette crise du Parlement est donc parallèle à la dégénérescence partitocratique en cours.

Il serait difficile de prouver que la classe politique italienne est plus opportuniste, plus médiocre et moins préparée que celle des autres pays de l'Occident. Il n'en est peut-être pas ainsi, des analyses sociologiques approfondies sur la composition du Parlement Italien, la préparation de ses membres, etc. prouveraient le contraire. Celle qu'a dirigée le professeur Sartori notamment, et à laquelle nous avons eu l'occasion de participer (9), a permis de constater entre autre que le pourcentage de députés titulaires d'un grade universitaire (pour autant que cela puisse signifier un certain niveau de préparation générale et spécifique) s'élève à 70 % pour les trois premières législatures républicaines. Pour les différents partis ce pourcentage est le suivant : PLI : 91,6 % — PRI : 89,3 % — DC : 83,4 % — PNM : 79,3 % — PSDI : 75,3 % — MSI : 69,8 % — PSI : 66,1 % — PCI : 36,7 %.

Les hommes politiques n'ont probablement pas eu à choisir leur carrière faute de mieux, le danger paraît autre : l'accumulation de nombreuses charges qui parfois ne sont qu'une conséquence de la fonction, mais sont souvent aussi en rapport avec leurs capacités.

Le malaise provoqué par la paralysie du fonctionnement des institutions n'est donc pas dû la plupart du temps, à l'incapacité ou à la mauvaise volonté des hommes mais au système que la dégénérescence partitocratique a produit et que les cadres politiques n'ont pas su corriger.

Accumulation des charges sûrement causée aussi par l'incertitude que ressentent les hommes politiques au sujet de leur avenir politique et par la stabilité de position sociale que celle-ci peut offrir.

Dans une démocratie parlementaire, un pouvoir exécutif strictement conditionné par la précarité et le déchirement du législatif que nous avons essayé d'analyser, ne saurait que refléter la faiblesse de l'autre.

Nous restons toutefois persuadés de la vérité profonde de la célèbre boutade de Churchill : « La démocratie parlementaire est le pire gouvernement qui existe, à l'exception de tous les autres ».

Il s'agit donc de la guérir de l'intérieur et de la réformer, car croire en la démocratie représentative ne signifie pas être victime de tous les

(9) Il Parlamento Italiano, 1946-1963. ESI, Napoli, 1963.

mythes de la démocratie abstraite et des dangers qu'elle recèle, telle la tyrannie de la majorité — selon l'expression classique de Tocqueville.

Comme nous l'avons souligné, l'abus du terme démocratie, entendue désormais comme une qualité dont tout le monde se réclame et prétendant couvrir tous les systèmes possibles, ne doit pas nous faire perdre de vue les sens même du système que nous aspirons à réaliser.

La démocratie représentative, c'est-à-dire la « libéral-démocratie » (10) est le résultat d'un long processus historique qui a juxtaposé la démocratie et le libéralisme et atténué le principe d'égalité abstraite par celui de liberté. C'est le gouvernement de la majorité dans le respect de la minorité, sinon le système est vidé de son sens réel.

Cette liberté profonde des institutions et du citoyen qui est l'aspiration ultime de tout régime démocrate libéral et paraît si difficile à appliquer dans la réalité historique, s'identifie essentiellement avec l'indépendance des pouvoirs et la possibilité offerte au citoyen d'agir et de se réaliser dans le cadre d'un Etat de Droit, en exerçant son choix et son contrôle sur le pouvoir à travers un système électoral techniquement efficace, sans subir le chantage provoqué par le danger éventuellement couru par les principes fondamentaux du système.

Il ne s'agit pas de donner à une idéologie politique une valeur absolue : aucune ne saurait l'avoir et certes pas la démocratie politique qui représente, comme tout autre système, un choix entre des inconvénients.

En Italie comme ailleurs, la société contemporaine dans laquelle coexistent ces formes de démocratie, fait l'objet de ce que R. Aron décrit comme une : « Mise en accusation selon l'humeur de chacun, indignée ou ironique, qui n'a d'autre vertu que de nous révéler la cause dernière de ce que j'appellerai les désillusions du progrès. Les trois valeurs qui m'ont paru immanentes à la civilisation moderne ; égalité, personnalité, universalité, dont chacune comporte des interprétations divergentes, expriment peut-être toutes trois, l'âme même de la modernité, l'ambition prométhéenne : l'ambition, pour reprendre la formule cartésienne, de devenir maître et possesseur de la nature grâce à la science et à la technique ». Et encore : « Qu'il s'agisse d'égalité ou d'universalité, l'échec partiellement inévitable, suscite la déception. L'homme n'est pas devenu, il ne peut devenir maître et professeur de la nature sociale » (11).

Au malaise général de la société contemporaine s'ajoute en Italie la fragilité dangereuse des institutions que nous avons essayé d'analyser dans ses composantes.

(10) Giovanni SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, 1957.

(11) R. ARON, *Les désillusions du progrès*, Edit. Calman Lévy, Paris, 1969.

Les attentats du 12 décembre 1969 ont ébranlé le pays. Ils eurent également un retentissement considérable en Europe en raison des liens que leurs inspirateurs paraissent avoir noués sur le plan international.

L'entreprise de dissolution de toute société constituée inspirait ces considérations au « Corriere della Sera » le 25 novembre 1969 : « La situation politique italienne est parvenue à un point de gravité qui n'a peut être pas connu de précédents dans l'histoire des législatures républicaines postérieures au 18 avril.

Le front des forces démocratiques paraît brisé par des divisions et déchirements qui loin de s'atténuer tendent à s'approfondir chaque jour. Des ombres de violence s'étendent sur le pays : les extrémismes opposés se tendent la main dans le refus de la démocratie, dans la fatigue, voire le dégoût de la liberté. Les frontières entre « gardes rouges » et « gardes noires » ont tendance à s'estomper de plus en plus. La provocation de l'infantilisme révolutionnaire digne des pires modèles maximalistes de 1918-1919, comportent des réactions et des rétorsions qui rappellent l'autoritarisme de droite. Un sentiment domine : la peur. C'est la plus grave menace pour les démocraties, régimes fondés sur la raison et la tolérance ».

Cette grave dénonciation de la situation faite dans un journal modéré qui a de longues traditions d'équilibre politique, ne semble pas avoir perdu de son triste réalisme. L'alarme se manifeste dans toute la presse indépendante plus consciente, elle reflète aussi l'opinion publique fatiguée d'une vie sociale paralysée par les grèves.

En effet, le mouvement syndicaliste de toute tendance est en train de devenir un état dans l'état et une force prête à le dissoudre. Certes l'importance des syndicats s'accroît partout dans le système occidental, notamment en France ; en Italie toutefois il semble assumer le rôle de dissoudre les structures fragiles de la démocratie.

La confusion de l'Exécutif dans la politique interne se reflète aussi dans la politique étrangère ambiguë et bivalente, où les déclarations de fidélité atlantique et européenne s'accompagnent d'attitudes nettement en contradiction avec ces finalités.

Essais de médiation souvent invraisemblables pour le rôle de l'Italie dans le cadre international qui est celui d'une puissance moyenne liée à des engagements internationaux bien précis, librement acceptés. Attitudes contradictoires envers certains conflits : Vietnam et Moyen-Orient dans lesquels chaque gouvernement libre a naturellement le droit de s'exprimer en toute indépendance des grandes puissances, mais en tout cas avec clarté et sans essayer de confuses conciliations.

Et pour l'Europe — réalité qui nous touche de près — tout le vide de l'éloquence relative à l'intégration accompagnée d'un manque constant

d'application sérieuse des clauses du traité CEE qui pourraient momentanément léser certains intérêts.

L'Italie est parmi les « Six » le pays le plus souvent impliqué dans des recours en tant que partie défenderesse à la Cour de Justice des Communautés européennes pour *non application* des dispositions du traité et des décisions de la Commission.

Dans la vague de vide rhétorique qui paralyse l'activité du Parlement italien, certains de ses membres ont essayé de souligner les contradictions de l'action en politique étrangère. Nous rappellerons en particulier l'On. Vedovato qui dans son rapport aux Commissions des Affaires étrangères et de la Défense de la Chambre des Députés a rappelé parmi les principes fondamentaux de la politique étrangère nationale : (12).

« Adhésion au principe selon lequel l'Italie fait partie intégrante de l'Europe, même si elle est orientée vers la Méditerranée. J'insiste pour clarifier : le progrès civil et la sûreté de l'Italie se trouvent dans une politique de collaboration, de solidarité et d'unité européennes, les propensions méditerranéennes de tradition « crispine », signifient aujourd'hui isolement, tentations de disperser des ressources précieuses, neutralisme, arrêt du progrès, conditionnement progressif à l'expansion politique et militaire soviétique ».

Or, si l'anticommunisme comme tel ne représente pas *en soi* un aspect édifiant d'un système — et les colonels grecs le prouvent chaque jour — mais doit être la conséquence d'un choix positif et libre d'une vision différente de la société humaine, l'antifascisme en soi est également quelque chose de stérile, propre à engendrer la confusion s'il se limite à une attitude purement négative.

Une telle attitude a souvent caractérisé la démocratie italienne de l'après-guerre, elle a créé une unité d'action illusoire entre forces incompatibles par nature, qui s'obstinent à ne pas reléguer la Résistance dans sa phase historique révolue et achevée. Avec ses lumières et ses ombres une guerre civile laisse des traces douloureuses des deux côtés aussi longtemps que les générations qui l'ont vécue sont présentes. Mais dans aucun pays européen, y compris la France, une rhétorique aussi persistante n'a contribué à transmettre la division aux nouvelles générations et à prolonger la division du pays.

Cette attitude officielle a contribué à encourager les extrémismes de droite et de gauche dans leur propagandes les plus désuètes.

(12) *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n° 2, 1969. Discorso Vedovato alla riunione congiunta delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera dei Deputati, 17 aprile 1969.

L'intolérance de langage et le manque de respect pour l'adversaire politique restent ainsi le triste héritage d'une période dictatoriale disparue, mais qui a laissé des traces dans l'histoire italienne. Ils sont devenus le propre de l'extrémisme opposé qui s'est fait le champion d'une liberté illusoire sans réussir à cacher des finalités inévitablement autoritaires.

Il serait prétentieux et incertain de proposer une conclusion au sujet d'une réalité qui se développe jour après jour dans ses multiples composantes.

L'homme reste placé devant le choix dramatique : créer ou détruire. En ce moment particulièrement grave de l'histoire du pays, la classe politique italienne a la possibilité de parachever ou de détruire le grand héritage du « Risorgimento » et de la dure mais éclatante histoire de la civilisation italienne qui, surmontant le déchirement de ses divisions, avait assuré l'unité du pays.

Cavour avait alors prononcé la phrase célèbre : « Nous avons fait l'Italie ; nous devons maintenant faire les Italiens ».

Or, nous avons des raisons de croire que cette classe consciente de citoyens s'est formée, mais qu'elle ne peut plus compter sur un Etat que les partis ont contribué à dissoudre et qu'ils s'obstinent à maintenir dans ses contradictions flagrantes, tandis que l'Europe toujours évoquée, est tenue à distance par des structures périmées qui ne veulent pas reconnaître leur déchéance.

Mais, la démocratie en tant qu'entité toujours perfectible peut s'affermir si elle tire la leçon de ses erreurs et de ses échecs et surtout si elle a le courage de briser les mythes qui les ont suscités. C'est dans cette voie de recherche consciente et sérieuse que l'Italie pourra retrouver la paix et l'ordre nécessaires au développement harmonieux de sa société civile et jouer un rôle digne et enrichissant dans le contexte européen.



Afrique Noire - Etats-Unis

Quelques aspects de la diplomatie américaine
face à la décolonisation et après.

par Jean-Pierre BERNARD,

Licencié en Sciences Politiques et Diplomatiques, ULB.



On peut affirmer, non sans raison, que les Etats-Unis sont nouveaux venus sur le continent africain. Ce n'est en fait qu'après la seconde guerre mondiale que Washington s'est intéressé au continent noir. Celui-ci s'éveillait alors à la conscience politique. Avant 1950, l'Amérique gouvernementale et commerciale ne toucha l'Afrique que du bout du doigt, et encore de façon très occasionnelle.

La reconnaissance de l'Association Internationale du Congo en 1884 ; la participation à la Conférence de Berlin en 1885 ; l'intervention du Président Wilson, en 1919, à la Conférence de la Paix à Versailles, pour ce qui concerne les territoires coloniaux enlevés à l'Allemagne ; l'établissement du régime de tutelle à la Conférence de San Francisco en juillet 1945 ; le « point quatre » du programme du Président Truman, instituant une assistance technique dans les territoires dépendants et indépendants ; et enfin, comme conséquence de la filiation africaine des Noirs américains, l'établissement du Liberia par des groupes privés américains ; voilà l'essentiel des interventions des Etats-Unis dans le continent africain pendant deux siècles.

L'attitude américaine envers le problème colonial a été incontestablement influencé par les origines de leur propre histoire, l'esprit de 1776. Au fur et à mesure que les Etats-Unis ont eu à assumer des responsabilités de plus en plus importantes à travers le monde, ils se sont toujours attachés à essayer de faire coïncider leur politique extérieure avec leurs propres idéaux démocratiques.

A l'époque où la guerre froide commençait à dominer la pensée américaine, le Département d'Etat esquissait une politique africaine. Celle-ci se trouva d'emblée face à un dilemme qui allait devenir la préoccupation majeure de toute la politique des Etats-Unis envers l'Afrique. Ce dilemme

consistait, d'une part, dans la volonté de la défense du principe de l'auto-détermination et, d'autre part, dans la nécessité d'avoir une Alliance Atlantique puissante. « L'essence de ce problème était assez simple, écrit V. McKay, nous avons besoin d'amis en Europe et en Afrique, et quoi que nous fassions pour plaire aux uns, les autres s'irritaient » (1). Aussi entre 1950 et 1958, toutes les déclarations officielles de la politique américaine contiendront des phrases pour apaiser les Européens et d'autres pour séduire les Africains.

L'attitude du Département d'Etat relevait d'un incontestable pragmatisme. La guerre froide dominait toute la phraséologie politique. Dans ce contexte, la menace de satellisation des pays « non engagés » a été fortement ressentie aux Etats-Unis surtout dans les années qui ont suivi la guerre de Corée. Il fallait que l'Europe soit forte pour assurer la défense du monde libre et les Etats-Unis étaient prêts à aider leurs alliés dans les territoires d'Outre-Mer, mais à la condition qu'y règne la paix intérieure. Car toute tension politique dans les territoires dépendants risquait de servir de support à l'empire communiste. Aussi, les américains s'abstenaient-ils de critiquer, par exemple, la politique du Portugal en Angola et au Mozambique, et celle toute paternaliste de la Belgique au Congo, précisément parce que ces territoires étaient, jusque là, épargnés par la fièvre nationaliste. Mais cette attitude de complaisance ou de tolérance changera du tout au tout, dès qu'apparaîtront les premiers symptômes d'agitation.

1. Vers une politique africaine.

A cet égard, l'Affaire de Suez va marquer un tournant dans l'orientation de la politique africaine des Etats-Unis. Pour la première fois, Washington va se détourner de ses alliés français et britanniques en exigeant que ces derniers se retirent du territoire égyptien qu'ils venaient d'envahir.

Trois facteurs principaux sont à l'origine de ce revirement politique. Le premier est que les Etats-Unis ont tiré les conclusions qui s'imposaient face au progrès de l'Afrique vers l'indépendance. Le second facteur est d'ordre stratégique : l'emploi des missiles intercontinentaux en cas de guerre entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, ne ferait jouer aux nations sous-développées y compris l'Afrique, qu'une part insignifiante dans le conflit. Quant au troisième facteur qui a influencé la politique

(1) MCKAY V., *Africa in world Politics*, Harper and Row, New York, 1963.

américaine, il réside dans « l'existence et l'importance du contingent africain aux Nations-Unies » (2).

Jusqu'ici, les américains avaient été anticolonialistes par principe mais « conservateurs quant à l'application du principe » (3). Et le fonctionnement même de l'O.N.U forçait les Etats-Unis à prendre position sur chaque problème — les abstentions ayant aussi des répercussions et des significations politiques.

Du 15 au 22 avril 1958, Accra, capitale du Ghana, est le théâtre de la première conférence des Etats africains indépendants. Le Liberia, l'Ethiopie, le Soudan, le Maroc, la Tunisie, la Lybie et la République Arabe Unie étaient invités par le Premier Ministre Nkrumah. Trois ans après Bandoung, le thème de cette Conférence précise la revendication du droit à l'indépendance des peuples d'Afrique. Il ressort des onze résolutions du communiqué final que les Etats indépendants sont résolus à sauvegarder et à renforcer leur indépendance, leur souveraineté et leur intégrité territoriale ; déterminés à éliminer rapidement le colonialisme et la discrimination raciale du continent ; désireux de progresser dans les domaines économiques, sociaux et culturels, et de jouer un rôle important dans les affaires mondiales (4).

Dans un discours prononcé, avant la fin de la Conférence d'Accra, devant l'Association de politique Etrangère de Pittsburgh, M.J. Holmes, assistant spécial du Secrétaire d'Etat, déclarait que « les résultats de cette conférence (...) seraient étudiés de près par tous ceux qui s'intéressent à l'évolution politique de l'Afrique » (5). Plus loin il ajoutait que « la position des Etats-Unis au sujet du nationalisme africain ne pouvait donner matière à équivoque » (...) et que « les Etats-Unis constatent que, le glissement du colonialisme vers l'indépendance s'opère actuellement et que le rôle de l'Amérique est d'essayer de veiller à ce que cette évolution s'opère d'une façon constructive » (6). Mais si les Etats-Unis sympathisent officiellement avec les mouvements d'émancipation, ils n'insistent pas pour en hâter le rythme et optent en faveur d'une évolution progressive des institutions « en suivant un modèle évolutionniste plutôt que révolutionnaire » (7).

(2) FERKISS V.C., *Africa's search for Identity*, G. Braziller, Inc. New York, 1966, p. 303.

(3) *Ibid.*

(4) HOLMES J.C., United States and Africa : an official viewpoint. Address made before the American Assembly (Columbia University) at Arden House, Harriman, New York, on May 1. In *Department of State Bulletin*, May 26, 1958, p. 858.

(5) HOLMES J.C., The US and Middle Africa. Address made before the Pittsburgh Foreign Policy Association, Pittsburgh, Pa. on April 18. In *Department of State Bulletin*, May 12, 1958, p. 764.

(6) *Ibid.*, p. 767.

(7) HOLMES J.C., The US and Africa : an official viewpoint, *op. cit.*, p. 858.

D'autre part, un élément important de la politique africaine des Etats-Unis consiste à défendre l'idéal démocratique auprès des nouveaux pays africains, dans l'espoir de les voir faire partie de l'« Occident ». A cet égard, l'opinion américaine a quelque peu évolué. Il ressort des débats de la XIII^e réunion de l'*American Assembly* qu'« une majorité s'est dégagée estimant que les Etats-Unis ne devraient pas presser les nouveaux pays africains à entrer dans le camps occidental et qu'ils pourraient se satisfaire d'une attitude de stricte neutralité » (8).

C'est une tendance de se départir de la Doctrine Dulles qui proclame l'« immoralité » (sic) du neutralisme !

Mais l'attitude officielle du Département d'Etat ne cautionnait pas encore cette manière de voir.

M.J. Holmes l'a précisé lors des débats.

2. Le rapport Nixon (9).

Le voyage effectué en Afrique par le Vice-Président des Etats-Unis, M. Richard Nixon, en mars 1957, et au cours duquel celui-ci a visité huit Etats indépendants (Maroc, Ghana, Liberia, Uganda, Ethiopie, Soudan, Lybie, Tunisie) a revêtu une importance considérable. Ce voyage a constitué en quelque sorte la consécration officielle du tournant capital de la politique américaine vis-à-vis de l'Afrique Noire et a permis à l'opinion publique américaine de prendre « conscience du rôle décisif que le continent noir pourrait être appelé à jouer dans une épreuve de force éventuelle entre le monde libre et le communisme » (10). Car, en effet, une bonne partie de ce Rapport se greffe presque inévitablement au contexte de la guerre froide.

« L'Afrique est un objectif prioritaire pour le communisme international ; j'ai acquis, affirme R. Nixon, l'absolue conviction que les chefs communistes considèrent que, dans leurs desseins pour la conquête mondiale, l'Afrique est aujourd'hui aussi importante que la Chine pouvait l'être il y a vingt-cinq ans ».

La réaction anti-communiste de R. Nixon relevait plus de la polémique Est-Ouest que de la réalité. Car l'Union Soviétique n'a jamais eu de consulats dans les territoires dépendants. Quant avec les Etats-indépen-

(8) La Documentation Française. Les Etats-Unis et le développement économique de l'Afrique. *Notes et Etudes Documentaires*, 4 août 1960, n° 2.689, p. 6.

(9) Dans ce paragraphe, toutes les citations qui ne renvoient pas en bas de page sont extraites du Rapport NIXON. Voir le *Department of State Bulletin*, April 22, 1957, pp. 635 et ss.

(10) CHATEAUVIEUX P., Le Rapport Nixon et la défense de l'Afrique. In *Revue de Défense Nationale*, juin 1957, p. 911.

dants, les relations diplomatiques étaient très limitées. « Le Liberia s'oppose depuis longtemps à échanger du personnel diplomatique avec l'Union Soviétique, et l'Ambassade Soviétique en Union Sud Africaine n'a existé que peu de temps dans l'immédiat après-guerre. Seule l'Éthiopie possédait une représentation officielle d'URSS avant l'indépendance du Soudan, du Ghana et de la Guinée » (11).

D'autre part, bien que membre du Conseil de Tutelle des Nations Unies, l'URSS n'a jamais été choisie pour faire partie d'une délégation pour inspecter les territoires sous tutelle.

Mais si la menace communiste ne constitue pas un danger immédiat en Afrique, poursuit en substance R. Nixon, il ne faut pas la sous-estimer. Ce qu'il faut faire, c'est aider les pays africains « à préserver leur indépendance en face d'un tel péril ».

Dans son rapport, le Vice-Président des Etats-Unis se réjouit des grands progrès faits par le Mouvement Syndical Libre dans les pays d'Afrique. Il est vrai que la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) appuie très largement les mouvements nationalistes à telle enseigne que « le Conseil exécutif de la CISL a décidé en 1957, d'affecter 50.000 dollars à l'aide au mouvement syndical africain ; l'extension de cette aide a d'ailleurs été décidée à la suite de la dernière conférence d'Accra » (12).

Le Rapport recommande aussi l'établissement de liens diplomatiques et consulaires « aussi étoffés que possibles pour permettre aux Etats-Unis de mieux connaître les dirigeants (africains), de comprendre leurs espoirs et leurs aspirations, et de les aider dans leurs plans et leurs programmes, afin de consolider leurs propres nations et de contribuer à la stabilité du monde et à la paix ».

Faisant allusion à la situation des minorités raciales aux Etats-Unis (situation que les Africains réprouvent avec force) R. Nixon déclare : « Nous devons continuer à nous attaquer aux racines de ce problème. Nous ne pourrons parler d'égalité aux peuples d'Afrique et d'Asie, et pratiquer l'inégalité aux Etats-Unis. Dans l'intérêt national, autant que du point de vue moral, nous devons supporter les nécessaires étapes qui assureront un progrès méthodique jusqu'à l'élimination de la discrimination raciale aux Etats-Unis ».

Malgré tout, l'attitude des Africains à l'égard des Etats-Unis semble être très favorable. Si le prestige de l'Amérique est très élevé dans les

(11) LIBENOW J.G., *American Diplomacy in a New Era*. Edit. by S.D. Kertesz, University of Notre-Dame, 1961, p. 265.

(12) DUTRUT-EMPIS P., Les Etats-Unis face à l'Afrique Noire. In *Les Etudes Américaines*, cahier LXII, 1958, p. 7.

pays visités, c'est parce que, dit R. Nixon, « ces contrées savent que nous ne nourrissons pas d'ambitions dominatrices, et que la pierre angulaire de notre politique étrangère est d'aider les pays à résister à d'autres dominations. Ils comprennent que les Etats-Unis tiennent ferme aux principes, et que ce fut notamment l'élément déterminant de notre action dans la crise de Suez. Ils approuvent la position que nous avons prise à cette époque, et nous font confiance pour agir à l'avenir en conformité avec cette attitude ».

Ce voyage du Vice-Président Nixon en Afrique aura eu pour conséquence non seulement d'inaugurer la nouvelle orientation politique des Etats-Unis, mais aussi d'intensifier les recherches académiques et les voyages d'experts.

De plus, un élargissement considérable des cadres administratifs se consacrant aux problèmes africains au sein du Département d'Etat conduira à la création en 1958 d'un Bureau autonome des Affaires Africaines. Celui-ci s'affranchissant de la tutelle traditionnelle dans laquelle il se trouvait par rapport aux Affaires du Moyen-Orient.

3. La Réorganisation du Département d'Etat (13).

Eu égard au fait que la plupart des pays africains étaient sous la dépendance des métropoles européennes, il était normal que les affaires africaines traitées au Département d'Etat (très peu nombreuses, il est vrai) le fussent par l'intermédiaire du Bureau des Affaires Européennes. De ce fait, beaucoup d'informations déformées concernant l'Afrique arrivaient au Département d'Etat.

Dès 1950, G. McGhee, assistant du Secrétaire d'Etat, pousse un cri d'alarme en vue de remédier à cette déficience tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement (14). Déjà, en 1943, le Secrétaire d'Etat Cordell Hull avait placé les affaires africaines dans le Bureau pour les Affaires du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud. Il faudra attendre le 10 septembre 1956 pour voir s'élever le statut des affaires africaines. A cette date est établie une section semi-autonome pour les questions africaines comprenant 34 fonctionnaires, dirigés par un « Deputy Assistant Secretary of State ». Cette section dépendant du Bureau pour les Affaires du Moyen-Orient s'affranchira de cette tutelle le 10 juillet 1958, date à laquelle un « Act of Congress » autorise la création d'un Bureau

(13) Voir Mc KAY V., *Africa in World Politics*, op. cit., pp. 288 et ss. *The US and Africa*. Published for the American Assembly, Columbia University, by A. Praeger, New York, London, 1963, p. 273.

(14) Voir *The Department of State Bulletin*, June 19, 1950.

autonome pour les Affaires Africaines (Bureau of African Affairs) dirigé par un « Assistant Secretary ». En 1962, il sera encore plus développé.

La réorganisation des services chargés de l'Afrique au Département d'Etat fait donc suite au Rapport du Vice-Président Nixon et amorce le développement de l'action politique des Etats-Unis en Afrique. Il est très symptomatique à cet égard de constater que le nombre de fonctionnaires du « service extérieur » (y compris les postes diplomatiques) traitant de l'Afrique va doubler en 4 ans : il passe de 664 en octobre 1957 à 1359 en juillet 1961.

Parallèlement à l'augmentation de la représentation diplomatique, il faut constater l'effort entrepris par le gouvernement américain pour améliorer la qualité des diplomates. « Des hommes comme Joseph Palmer II, William Rountree et d'autres ayant une longue expérience diplomatique furent nommés par le gouvernement aux plus hauts postes africains du Département d'Etat » (15).

4. La nouvelle orientation de la politique africaine des Etats-Unis.

A partir de 1958, la politique du Département d'Etat va se préciser. Les déclarations officielles commencent à faire état de la fin imminente de l'ère coloniale.

Celles de l'« assistant secretary of state » Julius C. Holmes sont symptomatiques à cet égard et traduisent parfaitement cette évolution. En janvier 1958, il se cramponnait encore à la thèse des « dangers d'une indépendance prématurée », élaborée en 1953 par Byroade. En mai, après la Conférence d'Accra, à la réunion de l'American Assembly, il était question de prévoir que le développement politique, économique et social des Africains serait le meilleur garant pour « préserver les bases essentielles de la démocratie et le concept universel de la dignité de l'homme » (16).

Il fera un pas supplémentaire vers la nouvelle politique à la fin mai dans une allocution prononcée à la Nouvelle Orléans, dans laquelle il se concentre sur le travail constructif des Nations Unies et sur l'élargissement de l'aide à donner à l'Afrique (17).

Il est vrai que le ferment nationaliste s'est développé très rapidement en Afrique. Même les observateurs les plus avertis n'avaient pas prévu cette brusque prise de conscience politique des Africains. Confrontés aux faits, les Etats-Unis ont été amenés à préciser davantage leur poli-

(15) LIBENOW J.Gus, *American Diplomacy in a new era*, op. cit., p. 253.

(16) HOLMES J.C. *US and Africa*, op. cit., p. 858.

(17) Voir MCKAY V., *Africa in World Politics*, op. cit., p. 342.

tique africaine y compris les implications en ce qui concerne l'Europe. Car à cette époque, l'Afrique « ne peut plus être considérée comme une extension du système de sécurité européen » (18). Plus jamais il ne sera fait mention de l'appui des Etats-Unis envers ses alliés de l'OTAN, tout au moins en ce qui concerne les questions africaines.

La nouvelle politique, qui se voulait positive, va se développer à partir de quatre nouvelles tendances.

La première consistera à appuyer plus que jamais le droit à l'indépendance politique des peuples d'Afrique. Le Secrétaire d'Etat John Foster Dulles devait déclarer dans un discours fait à Cleveland, le 18 novembre 1958, que les Etats-Unis étaient en faveur de l'indépendance politique de « tous les peuples qui désirent et qui soient capables de prendre leurs responsabilités » (19). Le vieil argument de la « capacité » ou en d'autres termes du fait d'être « prêt » à l'indépendance, devait recevoir le coup de grâce, lorsque en avril 1960, le chef du Bureau des Affaires Africaines, Joseph Satterthwaite, déclarait que c'était plus une « question académique » qu'autre chose, car en fait « les peuples visent à acquérir leur indépendance, qu'ils soient prêts ou non, selon leur propre timing » (20).

La seconde nouvelle tendance mettra l'accent sur l'aide économique à apporter à l'Afrique. Les dépenses pour l'aide au continent noir, approuvées par le Congrès, vont s'élever très rapidement. Elles passeront de \$ 13.000.000 en 1956 à \$ 73.000.000 en 1958, et de \$ 139.000.000 en 1960 à \$ 204.700.000 en 1961 (21).

Les Etats-Unis participent aussi plus activement sur le plan financier aux programmes africains des Nations Unies et de ses agences spécialisées.

Le troisième élément de la nouvelle orientation politique verra disparaître dans les discours officiels les critiques adressées jusque là aux Etats africains qui se voulaient neutres. Le non-engagement ne paraissait plus « immoral » aux yeux du Département d'Etat. Ce dernier se sentit obligé de respecter l'indéfectible attachement des Africains à leur statut indépendant. C'est dans ce sens qu'est intervenu le président Eisenhower à l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 22 septembre 1960. Il demandait que les membres des Nations-Unies s'engagent d'une part à « respecter le droit des peuples d'Afrique de choisir leur propre « way of life » et de déterminer pour eux-mêmes le chemin qu'ils choisissent de suivre » et d'autre part à « s'abstenir de toute intervention dans les

(18) SHEPHERD G.W. Jr. *The Conflict of Interests in American Policy on Africa*. In *Western Political Quarterly*, Dec. 1959, p. 1003.

(19) DULLES J.F., cité par FERKISS V.C., *Africa's search for Identity*, op. cit., p. 305.

(20) *Ibid.*

(21) MCKAY V. *Africa in World Politics*, op. cit., p. 344.

affaires intérieures de ces nouvelles nations... par la subversion, la force, la propagande, ou par tout autre moyen » (22).

Les Etats-Unis perdraient-ils tout espoir de voir se rallier les pays africains à l'Occident ? Certes non. Le neutralisme commençait à être considéré comme un atout partiel dans la lutte mondiale contre le communisme. Mais la tolérance envers le neutralisme africain n'était pas illimitée, et s'arrêtait aux neutres que Washington considérait comme anti-occidentaux.

Enfin, le Département d'Etat prendra une attitude plus positive en ce qui concerne le rôle que les Nations-Unies doivent jouer en Afrique. Le nombre toujours plus grand de nouveaux Etats africains entrant à l'ONU a été décisif à cet égard. D'autre part, en 1959, à la XIV^e Assemblée Générale, sur les 123 résolutions adoptées, presque un tiers concernait directement les affaires africaines. Les Etats-Unis étaient aussi conscients que dans un avenir plus ou moins proche, les Etats africains formeraient le plus grand groupe régional au sein des Nations-Unies.

Les votes des Etats-Unis à l'ONU vont aussi se transformer. Par exemple, ils condamnent la politique d'Apartheid de l'Afrique du Sud, d'abord timidement en 1957 et 1958, puis de façon très catégorique en avril 1960. En fin de compte, si les Nations-Unies acquièrent subitement une grande importance pour les Etats-Unis, c'est surtout parce qu'ils » ne pouvaient pas trouver de meilleure voie pour traiter avec la nouvelle situation en Afrique » (23).

5. La « Nouvelle Frontière » en Afrique.

Baucoup d'observateurs prétendent que l'entrée en fonction de l'équipe démocrate du Président J.F. Kennedy est à l'origine du changement radical de la politique africaine des Etats-Unis. Cette prétention, quelque peu teintée de partialité sous estime incontestablement le fait que la nouvelle politique avait été amorcée avant que le Président Eisenhower eut terminé son mandat. Le changement de la présidence a été l'occasion pour accentuer la nouvelle politique et en définir clairement les nouvelles options.

J.F. Kennedy avait la réputation d'être pro-africain. Au Sénat, il avait été président du sous-comité pour l'Afrique du Comité des Affaires Etrangères. Il était connu pour son aversion déclarée du colonialisme. En 1957, il avait notamment indisposé les Français par son soutien au FLN et à l'autodétermination de l'Algérie.

(22) McKAY V., *Africa in World Politics*, op. cit., p. 344.

(23) McKAY V., *Africa in World Politics*, op. cit., p. 347.

Dès son élection à la présidence des Etats-Unis, Kennedy nomma le Gouverneur du Michigan, G. Mennen Williams, Secrétaire d'Etat Adjoint aux Affaires Africaines, et ceci avant même d'avoir désigné le Secrétaire d'Etat Dean Rusk. G.M. Williams, en tant que Gouverneur avait été très actif en faveur des « Droits Civils ».

Une autre personnalité importante qui militait en faveur du nationalisme africain était le directeur du « Peace Corps » R. Sargent Shriver. Il entretenait des rapports étroits avec la Maison Blanche. La diplomatie américaine allait également recevoir un coup de fouet bénéfique avec la nomination d'Adlai Stevenson comme ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU. Par ses voyages, et son opposition à Dulles et Eisenhower, il avait acquis une réputation favorable et un certain prestige parmi la plupart des leaders des nations en voie de développement.

L'équipe de la « nouvelle frontière » s'était donné pour objectif fondamental de rompre définitivement avec le colonialisme. Les Etats-Unis cherchaient à favoriser l'éclosion d'une « communauté mondiale pacifique d'Etats indépendants et libres, libres de choisir leur propre avenir et leur propre système, aussi longtemps que cela ne menacerait pas la liberté des autres » (24).

La nouvelle phraséologie politique va aussi se modifier et se voudra plus « positive » en ce sens que la formule « contre le communisme » fera place au concept « pour la liberté ». Celui-ci étant, affirme J. Marchand, « mieux adapté à la mentalité des pays sous-développés et à leurs aspirations » (25). Dans l'élaboration de sa nouvelle politique, l'Administration Kennedy misera donc sur les nationalismes africains, la liberté de choix pour ceux-ci, et aussi sur l'appui des Nations-Unies. C'est ainsi que la politique extérieure de l'équipe des « Nouvelles Frontières » à l'égard des territoires dépendants va offrir deux aspects significatifs, comme le fait remarquer G. Mennen Williams dans une conférence faite à la Boston College Law School, en mars 1962 (26).

1° L'approbation et l'appui sans réserves des Etats-Unis envers le grand mouvement d'auto-détermination des populations africaines.

2° La préparation rapide des territoires dépendants en vue du « self government » est indispensable au développement futur de l'Afrique.

Un autre aspect non moins important de la politique africaine de l'administration Kennedy, est l'appui quasi-constant accordé à l'Organi-

(24) MARCHAND J., *Les Etats-Unis et l'Afrique Noire*. In *Revue de Défense nationale*, août-septembre 1964, p. 1375.

(25) *Ibid.*

(26) Voir *Department of State Bulletin*, April 30, 1962, pp. 719 et ss.

sation des Nations-Unies dans ses activités affectant l'Afrique. Washington savait que les Africains considéraient leur participation aux Nations-Unies comme un élément de souveraineté nationale. Mais plus encore, les Africains comptaient sur l'ONU pour l'assistance économique car « les Nations Unies se tenaient à l'écart des rivalités entre les grandes puissances (...) et (les Africains) avaient le souci d'éviter les enchevêtrements de la guerre froide » (27). D'autre part, il n'était plus possible pour les Etats-Unis d'éviter de prendre position aux Nations-Unies dans quelque domaine que ce soit. « Les Nations-Unies nous forcent, déclarait M. Williams, d'avoir une opinion concrète dans toutes les matières concevables. C'est une bonne chose, poursuit-il (...), car notre position mondiale exige que nous cherchions à influencer d'une manière constructive le cours des événements » (28). Cela constituait une prise de position diamétralement opposée à ce qu'un groupe de spécialistes de politique étrangère avait déclaré au Comité Sénatorial des Affaires Etrangères en novembre 1959, lorsqu'il affirmait que « l'essence d'une bonne diplomatie à l'égard de l'Afrique devrait être l'abstention de choix entre l'Europe et l'Afrique, et l'encouragement d'une évolution pacifique des relations qui éviterait que de tels choix ne doivent se produire » (29).

*
**

Dans quelle mesure la politique africaine de l'Administration Kennedy, dont les options ont été analysées ci-dessus, a-t-elle été réalisée ? Certes, l'équipe des Nouvelles Frontières « a adopté une politique plus flexible et plus positive à l'égard de l'Afrique (...) mais, dit Emerson, les positions américaines fondamentales sont restées inchangées (...). Si, d'une part, nous appuyons l'autodétermination en nous associant aux forces révolutionnaires, nous restons, d'autre part, conservateurs dans nos efforts pour préserver ce que nous trouvons de bon dans les régimes coloniaux et leur héritage » (30).

D'aucuns avaient mis beaucoup d'espoir dans la nouvelle politique américaine à l'égard de l'Afrique. Changer de politique, est-ce si difficile ? Le fait est, en tout cas, que les tentatives de l'Administration Kennedy ne sont pas allées jusqu'au bout.

(27) FREDERICKS J.W., *The impact of the emergence of Africa on American Foreign Policy*. In *Department of State Bulletin*, May 28, 1962, p. 883.

(28) MENNEN WILLIAMS, cité par McKay, *op. cit.*, p. 355.

(29) US Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *United States Foreign Policy - compilation of Studies*, 87th Cong. 1st sess. Document n° 24, Washington, 1961, p. 652.

(30) EMERSON R., *American Policy in Africa*, *op. cit.*, p. 309.

Car c'est à travers l'aide globale accordée par les Etats-Unis aux nations africaines que se mesure l'importance des moyens d'action mis au service de leur politique. Cette aide n'a jamais été très importante. Et par surcroît, le « Committee for Strengthen the Security of the Free World », appelé aussi Commission Clay, va présenter, le 20 mars 1963, un rapport au président Kennedy qui aura pour conséquence une diminution générale de l'aide accordée aux pays africains. Parmi les recommandations de cette commission le *New York Times* (25-3-1963) en retient les suivantes :

- l'aide militaire et économique accordée à la plupart des pays devrait être supprimée car les bénéficiaires n'ont pas une importance essentielle pour la sécurité des Etats-Unis ;
- il conviendrait de ramener le total du programme d'aide militaire à un milliard de dollars « en peu d'années » au lieu d'attendre 1968 comme l'a prévu le Département de la Défense ;
- la détermination de la nature et de l'étendue de l'aide américaine devrait posséder des motifs « économiques » plutôt que « politiques » sauf lorsque l'intérêt supérieur de la sécurité militaire ou d'autres circonstances extraordinaires entrent en ligne de compte ;
- les Etats-Unis devraient fixer des limites saines à leur action et non se laisser guider par une opinion publique versatile ;
- l'aide ne devrait pas aller à des entreprises industrielles et commerciales nationalisées qui font concurrence aux entreprises privées existantes.

D'autre part, le rapport Clay recommande aussi que les Etats-Unis « se contentent de participer à des programmes d'aide multilatérale avec la participation des pays de l'Europe Occidentale » (31).

6. L'Administration Johnson.

« Les Etats-Unis se consacrent aux mêmes buts que les peuples d'Afrique — justice, liberté et paix. Sous le président J.F. Kennedy, les Etats-Unis ont fait des progrès significatifs en vue de la réalisation de ces buts. Nous continuerons à travailler vers ces mêmes objectifs, sous mon administration » (32). Ainsi s'exprimait L.B. Johnson en décembre 1963.

(31) RUBIO GARCIA L., *Estados Unidos y Africa. Algunas premisas e implicaciones.* In *Revista de Política Internacional*, Sept., Oct. 1964, n° 75, p. 132.

(32) JOHNSON L.B. In *Department of State Bulletin*, January 6, 1964, p. 17.

Dans son premier message sur l'Etat de l'Union, il réaffirme la nécessité pour les Etats-Unis de poursuivre les efforts entrepris pour le développement de l'Afrique : « Nous devons renforcer l'aptitude des nations libres au développement de leur indépendance et à l'élévation de leur standard de vie — et par là frustrer ceux qui misent sur la pauvreté et le chaos. Pour ce faire, le riche doit aider le pauvre — et nous devons donner notre part » (33). L'enthousiasme de l'Administration Kennedy paraissait vouloir se maintenir dans la formulation de la politique africaine.

Mennen Williams, dans un discours (34), exprimait l'espoir que l'accomplissement de la politique américaine en Afrique

- favoriserait le développement du progrès des peuples africains en contribuant à la paix et à la stabilité mondiale, « choses essentielles à la sécurité des Etats-Unis » ;
- aiderait les nations africaines à construire une économie solide pour qu'elles puissent devenir d'authentiques membres de la communauté mondiale ;
- encouragerait l'application pacifique de l'autodétermination des territoires toujours dépendants ;
- développerait une véritable communauté d'intérêts entre l'Afrique et les Etats-Unis ;

et Mennen Williams d'ajouter, en substance, que si les Etats-Unis parviennent à réaliser ces buts, l'Afrique contribuera à la paix, la prospérité et la stabilité mondiales dans les années à venir.

En fait, malgré toutes ces bonnes intentions déclarées, l'Afrique va perdre progressivement de son intérêt dans la politique étrangère des Etats-Unis. Le nouveau fer de lance de la propagande politique américaine est significatif à cet égard. La notion même de « Great Society » est destinée à diriger l'attention des Américains sur les nombreux problèmes intérieurs qui restent encore à résoudre.

Est-ce l'annonce d'un néo-isolationnisme ? Certes non. Mais la détente entre l'Est et l'Ouest, provoquée par les débuts d'une « coexistence pacifique », a permis aux Etats-Unis de se poser la question de savoir, si véritablement une politique africaine était « vitale » pour l'Amérique.

(33) JOHNSON L.B., Message sur l'état de l'Union. In *Department of State Bulletin*, January 27, 1964, p. 110.

(34) MENNEN WILLIAMS G., United States Policy in Africa. In *Department of State Bulletin*, April 12, 1965, p. 548.

En termes de priorité dans la politique étrangère des Etats-Unis, l'Afrique ne jouit pas d'une position de mire, loin s'en faut. Les intérêts économiques américains en Afrique sont « marginaux et même triviaux » (35). Le président Kennedy lui-même avait reconnu que les « problèmes africains s'étaient révélés plus difficiles qu'il ne l'avait imaginé au début et qu'il y avait des limites aux capacités des Etats-Unis de demeurer seul dans un monde aussi compliqué que le nôtre » (36).

Le rapport de la Commission Clay est symptomatique à cet égard lorsqu'il déclare que « l'Afrique est une zone d'importance primordiale pour les anciennes puissances coloniales, mais non pour les Etats-Unis » (37). Washington va se détacher progressivement du continent africain pour être en mesure de faire face à d'autres engagements considérés quant à eux, comme « vitaux » pour les Etats-Unis. Ce sont notamment les problèmes de l'Amérique Latine, le problème intérieur de l'émancipation des noirs et surtout la guerre du Vietnam qui d'escalade en escalade finira par supplanter tous les autres problèmes. De plus, ce détachement des Etats-Unis à l'égard de l'Afrique Noire va coïncider avec un certain « découragement croissant des experts du département d'Etat devant l'évolution de l'Afrique indépendante » (38). La confusion politique règne dans beaucoup d'Etat africains, et si on ajoute le ressentiment des Africains pour tout ce qui est ingérence étrangère, « il serait préférable pour les relations Afro-américaines, dit V.C. Ferkiss, que les Etats-Unis ne combattent pas les interventions et les intrigues communistes en Afrique, mais les laissent évoluer vers l'échec, comme l'indique la tendance actuelle » (39). Cette opinion est partagée par de nombreux « africanistes » américains qui sont par ailleurs « persuadés que l'heure de l'Afrique n'a pas encore sonné et que le moment d'une rentrée diplomatique serait meilleur si l'on enregistrait avant quelques échecs de type socialiste » (40).

Le président Johnson n'a, lui-même, jamais parlé en profondeur à propos des affaires africaines. Quant aux déclarations de ses collaborateurs, elles ressassaient des banalités bien connues sur l'autodétermination, le gouvernement par le consentement des gouvernés, l'égalité et la dignité raciales, le respect d'un authentique non-alignement, l'unité, les solutions

(35) FERKISS V.C., *Africa's Search for Identity*, op. cit., p. 327.

(36) KENNEDY J.F., cité par Marchand J., *La Politique américaine en Afrique Noire*, op. cit., p. 61.

(37) RIVKIN A., Lost goals in Africa. In *Foreign Affairs*, Oct. 1965, p. 113.

(38) AMALRIC J. In *Le Monde Diplomatique*, mars 1965, p. 2.

(39) FERKISS V.C., *Africa's Search for Identity*, op. cit., p. 329.

(40) AMARIC J., op. cit., p. 2.

africaines pour les problèmes africains, le progrès politique, économique et social, etc...

Le remplacement de G. Mennen Williams du secrétariat d'Etat adjoint aux affaires africaines par Joseph Palmer II semblait indiquer que la politique africaine des Etats-Unis allait évoluer. En fait, le président Johnson désirait combattre les impressions qui se faisaient de plus en plus précises sur sa politique africaine, à savoir que les Etats-Unis « perdaient de vue les autres régions (du monde) pour se préoccuper plus spécialement du Vietnam » (41).

Il choisit le troisième anniversaire de l'Organisation de l'Unité Africaine, le 26 mai 1966, pour convoquer les diplomates africains en poste à Washington, à une réception à la Maison Blanche.

Le discours que le Président prononça à cette occasion était en fait le premier de son mandat qui avait pour sujet l'Afrique. Si l'on extrait de ce discours ce qui semble plus ou moins neuf dans l'optique américaine en ce qui concerne les relations Afrique-Etats-Unis, on constate que le Président a insisté spécialement :

1° Sur l'importance de la coopération régionale, en tant que structure indispensable pour le développement économique de l'Afrique, et

2° Sur la nécessité d'intensifier l'éducation des Africains et de développer des moyens de communications plus effectifs parmi les pays africains. Les Etats-Unis, dit en substance L.B. Johnson, sont en train de réviser leur politique de développement et les programmes pour l'Afrique, ils veulent répondre aux besoins des Africains « de manière à ce que ces programmes soient réellement utiles (...) ». Avant tout, poursuit le président des Etats-Unis, « nous souhaitons agir dans la direction que l'Afrique souhaite pour elle-même, de sorte que les principes que nous partageons — les principes qui sont à la base de la Charte de l'OUA — se réalisent en conformité avec la culture et les aspirations des peuples d'Afrique » (42).

Tout compte fait, le discours du président Johnson se présente sous la forme d'une énonciation platonique de principe généraux, et l'on cherche en vain des éléments qui pourraient faire croire à une formulation

(41) STEBBINS R.P., *The United States in World Affairs*, New York, Harper and Row, 1966, p. 239.

(42) JOHNSON L.B., *The United States and Africa, A Unity of Purpose*. Address by President Johnson (made at a White House reception on May 26, marking the 3rd anniversary of the Organisation of African Unity). In *Department of State Bulletin*, June 13, 1966, pp. 914-918.

nouvelle et concrète de la politique américaine à l'égard de l'Afrique Noire.

Pourtant, il ne faut pas sous évaluer la conception selon laquelle le gouvernement américain tente de favoriser les actions de regroupement inter-africains. Plusieurs raisons sont avancées à Washington pour justifier cette politique. Parmi les plus importantes Philippe Decraene cite les trois suivantes :

1° (...) En évitant d'entrer en conflit avec le courant d'unité africaine, les puissances européennes conservent une chance de préserver encore une partie de leurs intérêts en Afrique.

2° La stabilité du Continent noir serait moins menacée si de grands ensembles régionaux pouvaient y être créés et s'y développer.

3° Il serait plus commode, donc moins onéreux, d'accorder une assistance économique et financière à de grands ensembles qu'à de petits Etats » (43).

Une tendance très précise se dessine donc, quand le Département d'Etat érige en principe de base de sa politique africaine, le fait que les Etats-Unis ne doivent pas chercher à se substituer aux anciennes puissances coloniales, mais au contraire, chercher à compléter leur action. Jadis une telle conception aurait choqué les responsables du Département d'Etat. Aujourd'hui, ils souhaitent même qu'une coopération étroite se manifeste entre les Etats africains indépendants et leur ancienne métropole. Les Américains ne se décideront à intervenir directement en Afrique que dans la mesure où se crée un vide politique favorable à une éventuelle mainmise communiste. C'est par crainte de ce « vide » que les Etats-Unis se sont engagés militairement et politiquement dans l'affaire congolaise.

Le président Johnson insistait, dans le discours précité, sur l'importance de la coopération régionale en Afrique. Une étude, dirigée par l'ambassadeur E.M. Korry, allait suggérer parallèlement une politique d'aide qui devrait faire état d'une « plus grande sélectivité dans les allocations de fonds (...). L'assistance américaine (...) devrait être concentrée dans quelques pays clés, comme l'Ethiopie, le Nigéria et la Tunisie, plutôt que d'être dispersée parmi la plupart des pays (du Continent) » (44).

Il est vrai que l'aide américaine aux Etats africains n'a jamais été très spectaculaire. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et jusqu'en

(43) DECRAENE Ph. Les Etats-Unis à la recherche d'une politique africaine. In *Le Monde, Sélection hebdomadaire*, n° 952, 12-18 janvier 1967.

(44) STEBBINS R.P., *op. cit.*, p. 240.

1965, elle ne représente que 4 % du total accordé au reste du monde. Mais le trait essentiel qu'il convient de faire remarquer est que la politique d'aide à l'Afrique ne distingue plus entre les « bons » Africains et les « mauvais » mais considère qu'il faut donner peu aux uns et aux autres (45).

Sur le plan purement politique, le Département d'Etat semble également avoir renoncé à l'exigence d'une adhésion inconditionnelle de la part des Africains aux thèses idéologiques de l'Occident. Ceci est prouvé par le fait que « les Etats-Unis soutiennent actuellement sans discrimination des Etats aussi fondamentalement opposés idéologiquement que la Guinée et la Côte d'Ivoire » (46).

D'autre part, ce qui est plus étrange, c'est de voir avec quelle facilité les Etats-Unis se maintiennent dans les nombreux pays d'Afrique où s'opèrent des coups d'état. Il suffit de prendre par exemple le cas du Nigéria ou du Ghana où les nouvelles équipes au pouvoir entretenaient dès leur mise en place, d'excellentes relations avec Washington. Cet aspect de la politique américaine en Afrique est très important. Pour poursuivre une politique africaine à long terme avec efficacité, les dirigeants américains exigent de leurs diplomates en poste en Afrique Noire « de ne négliger aucun secteur de l'opinion publique locale » (47), ce qui parfois leur vaut d'être gravement mis en accusation, comme en février 1964, lors d'un coup d'Etat au Gabon.

*
**

Au début de janvier 1968, dix ans après Richard Nixon, le vice-président des Etats-Unis, Hubert H. Humphrey entreprit un voyage de deux semaines en Afrique. Son itinéraire l'a amené à visiter huit capitales d'Afrique Noire : Abidjan, Accra, Addis-Abéba, Kinshasa, Lusaka, Mogadiscio, Monrovia et Nairobi.

Comme R. Nixon et les nombreux autres « officiels » américains ayant visité l'Afrique Noire ces dix dernières années, le Vice-Président des Etats-Unis a été expliquer les conceptions américaines en matière de politique étrangère. Il s'est surtout efforcé de rassurer ses interlocuteurs africains de la bonne volonté que les Etats-Unis manifestent à leur égard malgré leur profond engagement dans le conflit vietnamien. Ce dernier, précisément, constitue un facteur nuisible à leur prestige en Afrique. Les Etats-Unis sont conscient du fait que la plupart des dirigeants africains,

(45) DECRAENE Ph., *Les Etats-Unis à la recherche d'une politique africaine*, op. cit.

(46) DECRAENE Ph., *ibid.*

(47) DECRAENE Ph., *Les Etats-Unis à la recherche d'une politique africaine*, op. cit.

qu'ils soient modérés ou révolutionnaires, réprouvent violemment leur action dans le Sud-Est asiatique.

D'aucuns estiment même que le but principal du voyage de M. Humphrey était de venir apaiser les esprits sur cette matière, tant il est vrai que la colère des Africains augmente à chaque « escalade », considérant à juste titre que le coût des opérations militaires au Vietnam se fait au détriment de l'aide aux nations africaines dans leur lutte contre le sous-développement. C'est ainsi qu'un commentateur d'Algérie Presse-Service insistait sur ce point en ces termes : « c'est pour tenter de prévenir les mouvements de réprobation que la politique américaine en Asie ne manquera pas de susciter que M. Humphrey a effectué un tel déplacement » (48).

En fait, on peut se demander si le périple africain de M. Humphrey avait réellement d'autres buts. Si à part quelques gestes plus que modestes annoncés par le Vice-Président des Etats-Unis dans quelques pays africains (construction d'un hôtel à Kinshasa, octroi d'un crédit de 36 millions de dollars et demi par Banque Export-Import à la Côte d'Ivoire, accord destiné à financer des travaux d'approvisionnement en eau de Mogadiscio, capitale de la République de Somalie), « à aucun moment il n'a été question d'un sérieux accroissement de l'aide américaine à aucun Etat d'Afrique » (49).

Au contraire, le Congrès américain se voit dans l'obligation de réduire l'aide bilatérale chaque année davantage.

Les Etats-Unis, par la force des choses, se sont faits une conception générale de l'Afrique, qui justifie à leurs yeux, le repli ou l'abstention d'une politique dynamique dans cette partie du monde. Malgré tout, leur désintéressement n'est pas total. C'est du petit bout de la lorgnette que Washington continue à se préoccuper de l'évolution encore mouvante du Continent africain.

La guerre du Biafra, par exemple, a toujours été considérée comme une guerre tribale. Ce n'est que récemment, et par l'intermédiaire de la Croix-Rouge Internationale que les américains sont intervenus sous une forme humanitaire (50). Du point de vue politique, ils ont toujours considéré que Londres était mieux placé pour jouer le rôle de bons offices et tenter ainsi de ramener la concorde dans son ancienne colonie.

Ainsi considérée, cette optique n'a pas empêché Washington de soutenir verbalement le gouvernement de Lagos et d'affirmer son soutien à la cause de l'unité de la Fédération Nigérienne, restant ainsi dans la logique

(48) Cité par DECRAENE Ph. In *Le Monde Diplomatique*, février 1968, p. 24.

(49) DECRAENE Ph., *ibid.*

(50) PALMER J.II, US Contribution to Nigerian Relief. In *The Department of State Bulletin*, August 19, 1968.

de sa politique qui cherche à promouvoir le maintien ou la constitution de grands ensembles politico-économiques en Afrique. Cette attitude rencontre d'ailleurs la pleine approbation de l'OUA.

Une des preuves tangibles de cette politique de non-intervention, a été la décision de Washington de ne pas fournir d'armes aux belligérants (51). La présence soviétique à Lagos était un argument supplémentaire venant à l'appui de la thèse américaine. Jamais, les Etats-Unis n'ont soutenu ceux qui voulaient porter l'affaire Biafraise aux Nations-Unies. Il est vrai que l'OUA ayant elle-même rejeté une telle proposition, les Etats-Unis se seraient trouvés en face d'un échec diplomatique certain (52).

La nouvelle Administration Nixon semble vouloir continuer la politique africaine de son prédécesseur. Aussi, la sécession biafraise ayant vécu, grâce à la victoire militaire des Fédéraux, pourrait-on voir dans les mois qui viennent un regain de l'activité diplomatique américaine à Lagos. Il ne faut pas perdre de vue que l'URSS a marqué de son empreinte les trente mois de cette guerre civile. Il est vrai que les britanniques sont bien placés, sinon mieux que les soviétiques dans la lutte d'influence idéologique dans cette partie de l'Afrique Noire. Ce qui certainement rassure Washington. De toute façon, il ne faut pas s'attendre à de grands bouleversements de la part de la diplomatie américaine en Afrique Noire. Tant que les Etats-Unis seront embourbés dans le conflit vietnamien, leur politique africaine restera sclérosée.

7. Conclusions.

On peut déceler quatre lignes d'approches générales de la diplomatie américaine en Afrique. La première consiste à soutenir quelques pays clés. En Afrique orientale, c'est l'Ethiopie qui a la préférence non seulement pour le rôle international qu'Addis Abbeba joue sur le plan africain, mais aussi à cause de la présence de la base américaine d'Asmara. En Afrique Centrale, c'est évidemment le Congo-Kinshasa qui est à l'honneur. En Afrique Occidentale, les Etats-Unis soutiennent le Nigéria et en Afrique du Nord, ce sont le Maroc et la Tunisie. Le deuxième point fondamental pour les Etats-Unis consiste à laisser les anciennes métropoles aider les autres pays. Ceci est surtout vrai pour les anciennes colonies françaises. La troisième ligne d'approche générale consiste à favoriser et à soutenir la formation de grands ensembles économiques et politiques en

(51) PALMER J.II, US Policy toward Nigeria. In *The Department of State Bulletin*, October 7, 1968.

(52) Voir KATZENBACH, The Tragedy of Nigeria. In *The Department of State Bulletin*, December 28, 1968.

vue de créer des grandes entités suffisamment solides pour résister aux pressions communistes, et suffisamment grandes pour avoir des marchés et des partenaires économiques valables. Enfin, les Etats-Unis préparent l'avenir en s'intéressant à la jeunesse africaine, en les invitant à faire leurs études aux Etats-Unis. De cette façon, ils créent des liens qui seront certainement utiles dans l'avenir, lorsque ces jeunes prendront la relève des dirigeants actuels.

L'aide américaine aux Etats africains n'a jamais été très spectaculaire, et ne représente qu'un pourcentage très minime ($\pm 4\%$) du total de l'aide accordée au reste du monde. L'engagement des Etats-Unis au Vietnam et l'énorme fardeau que cette guerre impose au budget fédéral, d'une part, et les difficultés de la balance des paiements américaine, d'autre part, sont des éléments importants qui sont la cause d'un certain repli de l'aide au développement. Tout ceci a été confirmé lors du voyage du Vice-Président Humphrey, en janvier 1968, dans huit capitales africaines. Ce déplacement important a revêtu le caractère d'une mission d'explication de la politique étrangère des Etats-Unis.

L'Administration Nixon disposera-t-elle d'autres moyens ou aura-t-elle plus de volonté politique pour aider plus efficacement l'Afrique Noire dans son cheminement vers le développement, la stabilité et la prospérité ? Cela semble peu probable à court terme. Le président Nixon a certes affirmé dans son récent message sur l'Etat du Monde (53) que les Etats-Unis se tiendraient en dehors de tout conflit qui pourrait secouer l'Afrique. Du point de vue de l'aide au développement, la diplomatie américaine semble vouloir changer de méthode : « Nous aiderons nos amis d'Afrique à s'aider eux-mêmes » (54). La nouvelle politique africaine de Washington se veut, en effet, plus réaliste et se refuse à entretenir dans les pays africains un climat trop optimiste qui jusqu'ici avait été la règle.

C'est dans cette perspective que le Secrétaire d'Etat Williams P. Rogers a pris la température du Continent, lors de son récent voyage dans dix capitales africaines (55).

En fait ce périple peut s'inscrire dans une lignée traditionnelle de contacts directs entre les officiels américains et les Chefs d'Etat africains. Le ton a simplement changé. Aucune promesse n'a été faite. Seul le souci de Washington de voir se maintenir des régimes politiques stables pourrait être un facteur déterminant d'un apport d'investissements privés améri-

(53) Voir *Le Monde* du 25 février 1970.

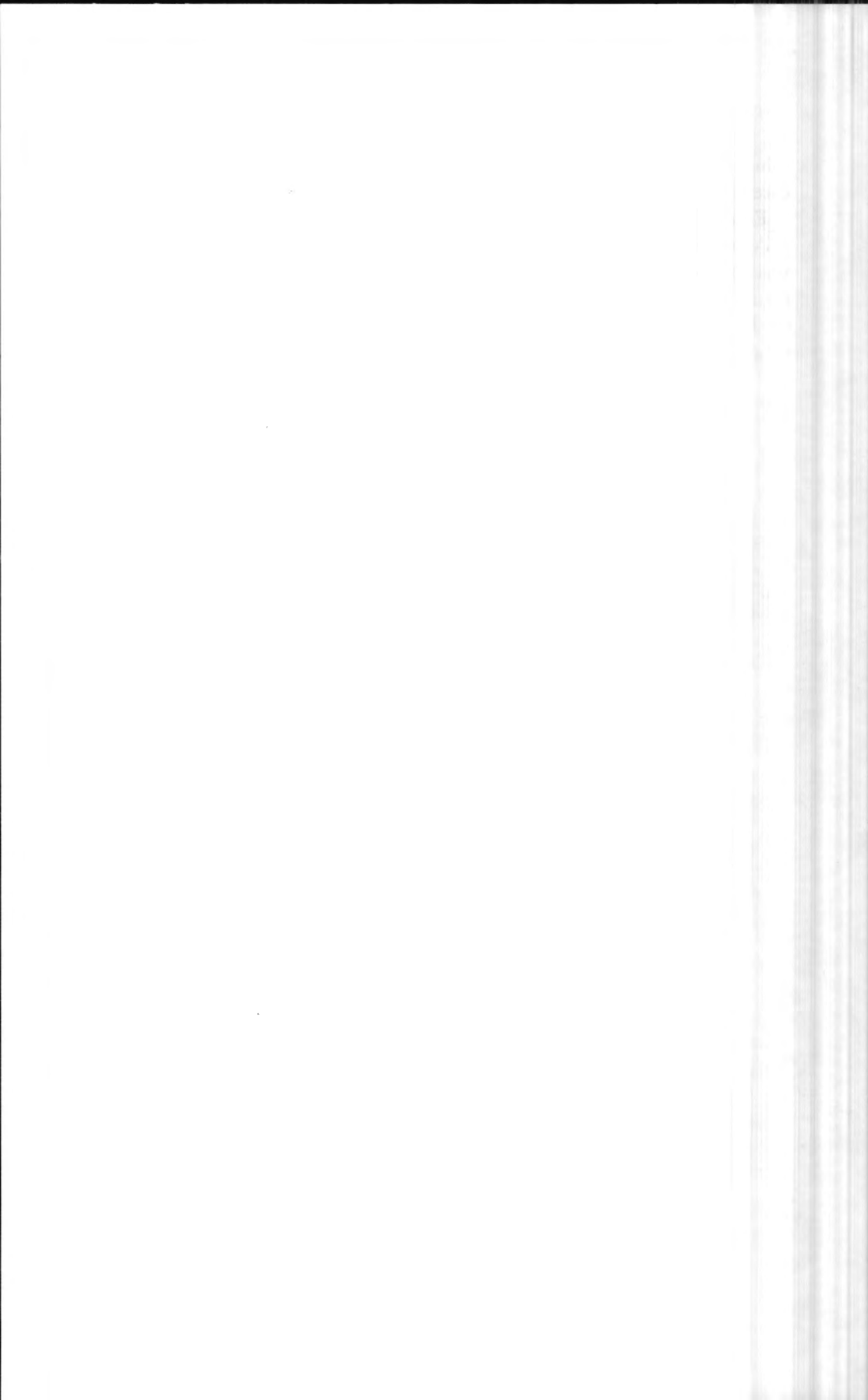
(54) *Ibid.*

(55) 1^{er} février 1970.

cains. Ceci W.P. Rogers l'a bien fait comprendre à ses divers interlocuteurs.

En dernière analyse, il faut bien constater que la diplomatie américaine à l'égard du Continent africain est encore loin d'être dynamique. Il est vrai qu'elle est toujours hantée par les problèmes majeurs que constituent pour elle l'OTAN et le Vietnam. Mais d'autre part, l'Afrique ne représente un intérêt vital ni même primordial pour aucun grand secteur de la société américaine.





L'évolution politico-militaire et l'armée : approche déontologique *

par le Colonel aviateur B.E.M. Victor WILS,

Professeur à l'Ecole de Guerre.

★

Celui qui se propose d'aborder le problème de la déontologie de l'officier s'expose pour le moins à rencontrer quelques difficultés.

Le sujet abordé n'est pas de nature scientifique ; on ne peut, en effet, songer à déduire une échelle de valeurs ni des règles de comportement à partir d'une étude théorique du rôle de l'officier dans un Etat idéal. La matière baigne au contraire dans le social, dans les relations humaines, lesquelles évoluent sous la pression dynamique de l'esprit du temps. Nous devons donc, puisque c'est principalement l'emploi de la puissance militaire qui déterminera le contenu de la fonction de l'officier, nous baser sur des faits réels puisés dans le passé ou sur des données actuelles. L'éthique du métier des armes est en quelque sorte le produit obtenu au terme d'un processus de distillation historique dont les ingrédients ont été surtout fournis, suite à leur expérience en tant qu'Etats, par les puissances ayant fait l'histoire. A l'heure actuelle cette éthique se trouve encore influencée dans une large mesure par la manière dont les grandes puissances du moment conçoivent l'emploi de la puissance militaire.

Ceci nous contraint — la Belgique n'ayant que des activités fort réduites dans le domaine guerrier — à porter nos regards au-delà de nos frontières, là où événements et faits permettent de déceler une évolution. Nous ne nous limiterons donc pas au plan national, puisque la recherche d'informations valables et aussi l'influence que peuvent exercer sur notre façon de voir ces tendances et situations relevées dans d'autres pays nous l'interdisent. Le phénomène généralisé d'une information efficace et universelle, et de la communication, pèse également sur le milieu mili-

* Leçon donnée au cours de la séance d'ouverture de l'année académique 1969-1970 à l'Ecole de Guerre.

taire, où le fait d'être membre de la même alliance crée un climat de collaboration qui ne peut manquer de favoriser et d'accélérer ce processus d'influence réciproque.

Aux influences résultant de la situation de petite puissance — qui confère automatiquement au problème une plus grande dimension — s'ajoute l'attitude psychologique de la communauté à l'égard du problème. Une déontologie valable ne peut être formulée que si les raisons profondes de l'existence des Forces Armées sont clairement perçues et comprises par l'ensemble de la Nation.

Si nous tentions, à l'aide d'un sondage d'opinion ou d'une analyse de la presse tant écrite que parlée, de nous représenter les raisons d'exister que l'opinion publique attribue à l'officier belge, il nous serait probablement fort difficile d'en dégager les obligations morales qui lui incombent. On peut même se demander si un sondage d'opinion sur ce même sujet effectué en ce moment au sein du corps des officiers fournirait une réponse nette et indiscutée.

Notre propos est, dès lors, d'examiner les éléments nouveaux qui sont venus influencer le problème, d'en apprécier l'influence et la portée, et de tenter, au travers de quelques conclusions, de placer, pour nos futurs officiers d'état-major, l'année académique qui s'ouvre aujourd'hui dans une perspective profondément actuelle.



Les devoirs tant internes qu'externes de l'officier découlent directement des raisons d'être des Forces Armées et des rapports de celles-ci avec l'Etat. Il convient, par conséquent, que, dans notre recherche de données nouvelles et de facteurs d'évolution, nous nous penchions non seulement sur les deux éléments — Forces Armées et Etat — mais également sur leurs rapports réciproques.

C'est ce dernier aspect que je voudrais tout d'abord examiner.

Le développement des Etats nationaux modernes, l'apparition d'armées de masse et d'armées populaires, la transformation de la guerre en une lutte où toute une communauté est mobilisée dans tous les secteurs d'activité, ont amené les Etats industrialisés les plus évolués à poser en dogme la subordination absolue des Forces Armées et de l'autorité militaire au pouvoir politique. Ce principe, dont les différents pays intéressés ont cherché à garantir l'application par diverses prescriptions légales, structures organiques ou solutions particulières, trouve sa base, avant tout, dans l'acceptation raisonnée et consciente de cette dépendance. Dans son ouvrage *The man on horseback*, Finer analyse avec clairvoyance tous les facteurs moraux agissant tels des freins et qui font

que le pouvoir le mieux organisé dans un Etat, celui qui dispose du monopole des armements et apparaît comme le symbole du patriotisme, accepte de ne pas sortir du rôle qui lui est attribué, en dépit de situations et de circonstances parfois fort critiques. Finer retient notamment les trois raisons suivantes à cet état de choses :

- en premier lieu, le fait que l'exercice du pouvoir doit reposer en fin de compte sur une véritable base légale, ce qui serait rarement le cas lors d'une intervention militaire ;
- en second lieu, la maturité politique des populations dans les Etats industrialisés modernes, laquelle impose des rapports corrects entre pouvoirs politique et militaire ;
- enfin, la constatation que les Forces Armées sont incapables, en tant qu'institution, de diriger des communautés complexes pendant de longues périodes.

Ce raisonnement vaut pour les pays les plus développés. Les interventions et immixtions de militaires qui se produisent dans des nations qui pour diverses raisons n'auraient pas encore dépassé le stade de la puberté politique, n'entrent donc pas en ligne de compte pour notre étude. Le processus de développement d'une nation sur le plan politique montre qu'il n'est pas toujours possible de tracer une ligne de démarcation nette entre âge adulte et puberté. Au cours de l'évolution menant les Etats de l'un à l'autre, l'application du principe de dépendance du pouvoir militaire peut être mise en cause, même dans les pays les plus évolués, ne fût-ce que de manière sporadique et partielle. Des heurts et des tensions entre les deux pouvoirs seront surtout à craindre lorsque, à un certain moment, les actes ou les initiatives d'un gouvernement légal ne sembleront plus, aux yeux de certains militaires, coïncider avec les intérêts de l'Etat. Un cas extrême d'opposition de l'espèce, émanant d'un individu, nous est fourni par la déclaration du Gen Mac Arthur, à propos de son différend avec le Président Truman au sujet de l'action à mener en Corée, « I find in existence a new and heretofore unknown and dangerous concept that the members of our armed forces owe primary allegiance or loyalty to those who temporarily exercise the authority of the Executive Branch of Government rather than to the country and its constitution which they are sworn to defend ». Cette prise de position présente une similitude frappante avec celle adoptée par Von Seeckt à l'égard du Reich, sous la République de Weimar, lorsqu'il affirme : « Le rôle de la Reichswehr consiste à assurer l'unité du Reich et tous ceux, d'où qu'ils viennent, qui compromettent cette unité sont des ennemis ».

Les exemples d'actions collectives ne manquent pas. L'histoire de l'armée française, à partir de 1872, nous montre que celle-ci ne s'est pas toujours confinée dans la neutralité politique qui aurait dû être la sienne, notamment lors de l'affaire Dreyfus. Les Grands Etats-Majors allemands et japonais sont, eux aussi, sans aucun doute, sortis de leur rôle purement militaire au cours des années qui ont précédé l'éclatement du premier ou du deuxième conflit mondial.

Ces attitudes ou actions, individuelles ou collectives, émanaient de niveaux élevés de commandement ; nous en trouvons actuellement des traces aux échelons subalternes également. Le contenu idéologique des opérations militaires récentes a créé des situations plus dramatiques mais aussi plus subtiles qui font passer le problème de l'apolitisme du militaire sur le plan individuel. Le choix à opérer par les militaires français entre De Gaulle et Pétain n'était-il pas en fin de compte d'ordre politique ? Et que dire de certaines situations qui se sont présentées en Indochine, en Algérie, voire au cours de la courte campagne de Suez en 1956 ?

On voit, par ces quelques exemples, que le principe de subordination si clairement formulé par Clausewitz n'a pas toujours été appliqué d'une manière parfaite, pas plus que le principe d'apolitisme qui en découle. Sans vouloir incriminer le principe lui-même — un principe ne peut être mis en cause parce qu'il est mal appliqué — force nous est cependant de constater qu'un certain nombre de facteurs, apparus en cours de ces dernières années, ont situé les rapports et le climat des relations entre le pouvoir politique et le pouvoir militaire dans une perspective nouvelle.

*
**

L'apparition des armes nucléaires et des systèmes d'armes qui y font appel a incontestablement contribué aux changements profonds que nous venons d'évoquer.

L'existence de ces armes a influencé de manière notable l'emploi de la force. On imagine en effet difficilement, si l'on s'en tient à la seule logique, qu'un Etat puisse rechercher l'auto-destruction qui résulterait presque à coup sûr d'un conflit nucléaire généralisé. Les affrontements armés avaient déjà, par leur caractère total, annoncé la planétisation, la recherche d'entités plus grandes, la réalisation d'une base de puissance à l'échelle du globe qui seule permet la conquête de l'espace. L'introduction des armes de destruction massive dans la panoplie guerrière, survenant au cours de la lutte pour l'hégémonie, a eu pour résultat de donner une impulsion nouvelle à d'autres moyens : à la pression économique déjà utilisée auparavant, mais revitalisée, se sont ajoutées des techniques

bien plus subtiles visant à exploiter les bouleversements sociaux en y insufflant un contenu idéologique. La distinction, autrefois nette, entre guerre et paix s'est estompée ; l'emploi de la violence s'est situé sur d'autres plans, ne s'est plus manifesté aussi clairement, s'est dilué dans un ensemble coordonné d'actions s'étendant à d'autres domaines. Désormais, divers arguments d'ordre politique conduiront à un « dosage » dans l'emploi de l'instrument militaire pur. Et ceci nous amène à une première constatation, à savoir que l'action militaire peut être enserrée, de plus en plus, dans un climat politique et, qu'en conséquence, des buts purement politiques pourront restreindre le choix d'objectifs purement militaires. Au cours de la Guerre de Corée, les avions chinois pouvaient être abattus en-deçà du Yalu mais non au-delà. On photographie tous les jours des chasseurs à réaction nord-vietnamiens MIG parfaitement alignés sur leurs aérodromes, mais ces appareils restent tabous tant qu'ils n'ont pas pris l'air. La présence d'avions russes sur des aérodromes égyptiens pose, le cas échéant, à Israël un problème politico-militaire. Il ne s'agit ici que de quelques exemples puisés dans l'histoire récente et dans l'actualité.

Autre conséquence de l'introduction des armes nucléaires : du fait de la complexité et du poids des aspects économique-financiers liés à leur existence, les Forces Armées modernes débouchent à tout moment, tant au cours de leur préparation que lors de leur édification, en plein cœur du domaine politique. Jamais dans le passé, un programme d'armement n'a constitué un problème politique aussi important que celui qu'il pose à l'heure présente. Il existe même selon Léo Hamon une « Stratégie de l'armement » qui, du fait de l'étalement obligatoire sur plusieurs années de l'acquisition de certains systèmes d'armes, peut influencer pour une longue période la politique de puissance tant extérieure qu'intérieure d'un pays. Souvenons-nous aussi des polémiques, non encore éteintes, nées du choix des systèmes ICBM, ABM ou MIRV et qui soulignent l'importance primordiale de la décision politique à prendre. Ajoutons à cela les programmes de conquête de l'espace, avec leurs applications militaires, et nous aboutirons, en matière de recherche scientifique et de réalisation des programmes, à des dépenses publiques d'un montant et d'une nature tels qu'elles détermineront pour une large part le développement économique de la communauté.

Une troisième caractéristique de l'ère nucléaire découle de la nécessité de disposer de « ready forces » qui, par leur potentiel de dissuasion, permettent de bloquer une situation internationale. L'existence même de ces forces implique que l'autorité militaire sorte de plus en plus de son isolement pour être associée d'une façon permanente à certaines décisions politiques. Ces forces importantes de dissuasion, que l'opinion publique considère parfois comme jouant un rôle purement passif, por-

tent cependant l'action militaire sur le plan politique en vertu même de leur existence dramatique ; elles obligent d'une part le militaire à appréhender les termes politiques et contraignent d'autre part l'homme d'état à s'intéresser aux rouages les plus petits de cette « machine de Damoclès ».

De plus, et ceci constitue un effet secondaire, ici comme ailleurs les militaires et à leur suite les détenteurs du pouvoir politique, auront tendance, étant donné la puissance meurtrière de ces moyens de dissuasion, à se réserver une marge de sécurité qui se traduira par ce que l'on appelle avec une certaine ironie une « overkill-capability ». Et cette possibilité d'exterminer huit fois les mêmes deux cent millions d'êtres humains ne manquera pas de peser lourdement sur le budget national, avec toutes les conséquences politiques que cela entraîne.

Notre quatrième constatation, enfin, concerne l'atmosphère d'insécurité dans laquelle le monde se trouve plongé par le fait nucléaire. La constitution de blocs, les engagements idéologiques, l'intensité des oppositions sapent la structure, déjà tellement fragile, des traités et des accords internationaux. Les traités ne sont considérés comme valables que dans la mesure où ils concrétisent des situations et des rapports réels et où ils correspondent encore à la conjoncture du moment. Ce climat d'incertitude n'offre-t-il pas, d'ailleurs, un reflet fidèle d'une époque où guerre et paix tendent à se confondre ? Liés par le même sort, percevant clairement leurs intérêts communs, civils et militaires doivent s'organiser en vue de la lutte avec la certitude qu'en cas d'opérations les risques courus par les uns et par les autres seraient identiques : il n'existe pas de différence entre un soldat calciné et un civil carbonisé.

En conclusion, l'existence d'armes de destruction massive, l'enchevêtrement de notions jusqu'alors bien distinctes, et la position nouvelle, moins isolée, plus centrale, dévolue aux choses militaires, avec toutes ses conséquences sur les plans économique et psychologique, ont modifié particulièrement le climat des rapports régnant dans une grande Nation entre le pouvoir politique et les Forces Armées. Le principe de dépendance a perdu cette rigueur qui faisait des Forces seulement un instrument de la politique, et il s'appliquera désormais dans un esprit de « participation » pour employer un terme à la mode.

*
* *

L'apparition des projectiles nucléaires constitue ainsi le premier facteur qui a transformé les relations Nation-Forces Armées. Le climat idéologique dans lequel s'expriment les rapports de puissance en est un second qu'il est important de considérer.

Immédiatement après la deuxième guerre mondiale, pendant une courte période, les potentialités réelles de la menace idéologique ainsi que des manifestations subversives ou révolutionnaires qui y sont associées n'ont pas toujours été appréciées objectivement. Lorsque la situation trouble de l'après-guerre se fut quelque peu éclaircie, on en est arrivé progressivement à une meilleure notion de la portée relative de ces formes d'action.

L'arrière-plan sur lequel se dessinent les tendances actuelles du monde moderne présente un caractère double duquel il résulte que toute évolution ou action est immédiatement perçue de deux manières différentes selon la structure dans laquelle on se place. La structure de gauche aboutit à la communauté matérialiste où la personnalité de l'individu est subordonnée au bon fonctionnement de la machine étatique. La structure de droite, par contre, propose une communauté où l'on tente, dans une atmosphère de liberté, de concilier les aspirations légitimes de l'individu avec les besoins de la collectivité. Le choix entre ces deux conceptions détermine le climat dans lequel seront vécues les différentes phases de la lutte pour la puissance.

La population civile ressentira nécessairement les événements d'une manière différente des militaires, surtout lorsque ceux-ci sont directement engagés dans des opérations. La perception de ces événements sera influencée en outre par la nature spécifique des Forces Armées.

Celles-ci trouvent en effet leur origine dans l'Etat et ont pour mission ultime d'assurer la sécurité de celui-ci ; elles s'identifieront donc aisément à lui et se forgeront une conception particulière du patrimoine tant matériel que spirituel à défendre, peut être fort différente de celle des autres citoyens. Dans un article intitulé *L'Armée dans la Nation*, H. Mégret souligne le danger en ces termes : « L'Armée assume la défense des frontières et, sans doute, des valeurs qui y sont incluses ; sa mission est de sauvegarde et de tradition, mais encore faut-il qu'elle établisse un départ exact entre l'ordre des choses, dont elle est comptable, et l'ordre de l'esprit, dont elle ne doit pas céder à la tentation, et à l'illusion d'assumer la charge, lors même qu'elle pourrait penser que la défense de la cité est à ce prix ».

Face aux techniques révolutionnaires qui visent au contrôle de la population, qui utilisent à cette fin toutes les procédures disponibles et qui appuient leur action par un emploi judicieux des moyens de communication de masse, les militaires occidentaux ne pourront remplir leur tâche qu'à la condition de bénéficier de l'appui moral de la communauté à laquelle ils appartiennent. Et la base morale qui permet de mener la lutte dans une atmosphère qui la justifie ne peut venir que d'un attachement commun à certaines valeurs. Toute cassure entre Forces Armées

et Nation ou toute lacune en ce domaine pourraient provoquer l'écllosion d'une attitude idéologique particulière au sein des Forces Armées.

Cette attitude aurait nécessairement un caractère extrémiste et conduirait rapidement, en vertu de l'application du principe d'efficacité, au recours, sans restrictions morales, à certains moyens et procédés utilisés par l'adversaire. La seule façon d'éviter une pareille situation consiste, de la part de la Nation, à alimenter l'arsenal psychologique de ses Forces Armées en valeurs et en normes considérées par toute la communauté comme le symbole même de ses raisons d'existence.

Par extension, à la lumière surtout d'événements récents survenus un peu partout dans le monde, on peut ajouter que ces considérations trouvent également une application dans un autre domaine, moins violent mais plus délicat peut être que celui des actions révolutionnaires subversives : le maintien de l'ordre.

Un esprit conservateur s'irrite de toute perturbation de l'ordre public. Etant conservatrices à cet égard, les Forces Armées jugeront dans cette optique les mesures prises par l'autorité pour prévenir ou réprimer les désordres sociaux, surtout lorsque la distinction n'aura pas été clairement faite entre le caractère idéologique général des troubles et les causes réelles de mécontentement d'ordre local.

Une analyse plus poussée du phénomène fait apparaître la nécessité plus impérieuse que jamais dans le climat actuel de notre communauté mondiale, de définir, pour une Nation, une base morale, intégrée harmonieusement dans la vie quotidienne, capable d'étayer toute action tant sur le plan intérieur qu'extérieur. Faute de quoi, l'on en arrivera inévitablement à des dissonances regrettables. Citons à ce propos René Cassin : « Si aucun corps intermédiaire n'a le droit de substituer sa politique à celle de l'Etat, celui-ci devrait faire en sorte de ne point mettre un corps de la nation dans la situation déchirante d'avoir à choisir entre l'abandon et l'insubordination ». Rappelons également l'incident plaisant qui permit de voir, il y a quelques mois, une unité de la marine néerlandaise stationnée à Den Helder expulser *manu militari* de la gare d'Amsterdam les hippies qui y avaient pris leurs quartiers. L'intervention fut accueillie avec sympathie par l'opinion publique. Mais en y regardant de plus près, on constate cependant que le sourire était quelque peu amer car le « nettoyage » effectué par les marins dénote qu'il existe une faille quelque part dans le système.

Nous avons analysé jusqu'à présent, d'une manière trop schématique sans doute, les modifications survenues dans le climat des relations pouvoir politique-Forces Armées à la suite de l'introduction des armes nucléaires et du contenu idéologique des conflits. Et nous avons constaté que toutes les conséquences résultant de ces deux phénomènes poussent à la suppression des cloisons rigides entre les deux pouvoirs, civil et militaire, et à un rapprochement mutuel dans une perspective de collaboration permanente. Nous pourrions en déduire déjà certaines indications sur l'évolution qui en résultera pour la déontologie de l'officier. Cependant, avant d'en arriver aux conclusions, nous devons encore examiner, sous peine d'être incomplet, si les deux composantes de la relation — l'Etat et les Forces Armées — prises isolément n'ont pas, l'une et l'autre, dessiné une évolution susceptible d'influer d'une manière différente sur les devoirs de l'officier.

La transformation la plus importante subie par l'Etat nous paraît se situer au niveau de la souveraineté nationale dont le champ dans bien des cas s'est rétréci de plus en plus au cours des dernières décennies. Si quelques très grandes puissances peuvent encore se targuer d'une souveraineté absolue, les autres pays ont dû se résigner à des solutions politiques de compromis qui, cependant, ne sont pas de nature à affecter notablement la position qu'occupent les Forces Armées au sein de l'Etat.

Le recours à l'alliance pour assurer la sécurité nationale engendre toutefois des situations neuves qui confèrent à la vie militaire une dimension qu'elle n'avait pas auparavant.

Les alliances de forme nouvelle que nous connaissons actuellement, c'est-à-dire organisées dès le temps de paix avec armées intégrées, portent, en raison de leur existence et de leurs activités, les problèmes politico-militaires sur le forum, de sorte que, les moyens modernes d'information aidant, peu d'aspects n'en seront pas débattus sur la place publique. Par ailleurs, si l'on admet que les rapports entre Forces Armées et pouvoir politique sont déjà de nature complexe au plan national et que seul un pouvoir politique clairement défini est capable d'utiliser l'instrument militaire dans des conditions optimales, l'on voit immédiatement que l'alliance, par sa nature même, ne répond pas toujours au schéma idéal de rendement.

- Qui oserait prétendre que le pouvoir politique y est clairement défini ?
- Toute alliance reste caractérisée par un certain nombre de faiblesses congénitales maintes fois soulignées tout au long de l'histoire.

- La construction d'une défense rationnelle répondant aux besoins actuels postule que les militaires sortent de leurs frontières étroites.
- Des intérêts nationaux de nature politique, économique et même militaire peuvent s'opposer à des solutions militaires qui paraissent logiques au niveau de l'alliance.

De ce fait, le militaire se trouve confronté dans sa tâche à des problèmes qui, par essence, sont de nature politique et qui résultent de cette situation nouvelle d'Etat-membre d'une alliance. Il lui est presque impossible de ne pas examiner les aspects ou les conséquences politiques d'un projet militaire opérationnel ou logistique. Il devra également pour la même raison examiner certains projets politiques avec le souci d'en dégager toutes les conséquences sur le plan militaire. L'image stéréotypée du militaire qui exécute sans poser de questions appartient donc définitivement au passé. Mais cela implique également un élargissement des sphères d'intérêt du militaire pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche, en pleine conscience et connaissance de cause, et avec un maximum d'efficacité. Ceci suppose encore une compréhension exacte des difficultés politiques auxquelles se heurtent les autorités de l'Etat lorsqu'elles traitent les questions militaires.

On pourrait nous objecter avec beaucoup de pertinence que jusqu'ici la conduite de la défense au plus haut niveau a été généralement abordée dans cet esprit par l'autorité militaire supérieure.

Aussi l'innovation réside-t-elle plutôt dans l'intensité et la continuité du phénomène. Elle est aussi dans le fait qu'une grande partie si pas tout le corps des officiers, et non plus quelques membres d'un Grand Etat-Major seulement, devrait être rendue attentive à des questions de l'espèce.

Il nous reste à examiner notre dernier facteur : les Forces Armées elles-mêmes et leur évolution interne.

*
**

L'officier en tant qu'individu se trouve confronté en premier lieu aux différents phénomènes cités, qui ne peuvent le laisser indifférent. En tant qu'individu, prémuni par la formation de base qu'il a reçue et la culture qu'il a acquise, il n'échappera pas au flot d'informations de toute nature qui lui sont dispensées sous les formes les plus variées. Il sera aussi presque tenu de prendre position personnellement dans des domaines qui le touchent directement ou indirectement. Son existence d'officier en acquerra plus de profondeur, d'autant plus que ses options person-

nelles seront moins que jadis inspirées, influencées ou modelées par le corps social auquel il appartient. Le déplacement ou l'élargissement de la base sociale où se recrute le corps d'officiers représente ici un facteur de renouvellement. L'officier tant issu maintenant de toutes les couches et de toutes les classes de la population, le choix de la carrière des armes sera inspiré désormais par une motivation strictement personnelle et non plus par d'éventuelles considérations de classe ; l'attitude déontologique de l'officier sera, de ce fait également, individualisée à l'extrême.

Les Forces Armées, en tant qu'institution, sont aux prises avec toute la dynamique du XX^e siècle.

Dans notre monde moderne où tout va vite, où les traditions vieillissent à un rythme accéléré, où recherche, ingéniosité et applications technologiques sont les seules sources d'efficience, aucune institution ne peut plus se payer le luxe de vivre à un rythme tel qu'il eut été peut-être encore acceptable quelques années auparavant. La mutation incessante des institutions est donc indispensable ; déjà difficile par elle-même, cette mutation se trouve encore compliquée dans le cas des Forces Armées, par une série de situations spécifiques tenant souvent du paradoxe.

L'emploi possible d'armes nucléaires notamment pose une série de dilemmes.

On n'a pas encore jusqu'ici trouvé de solution unique de compromis valable pour la conduite des deux types d'opérations, nucléaires et/ou classiques. Ceci est dû au fait que le plus souvent un difficile compromis doit être trouvé tant en matière de doctrine que de tactique, d'organisation, de choix des matériels, d'appui logistique, c'est-à-dire dans tous les secteurs d'activité des Forces Armées.

Que de migraines en perspective pour les officiers d'état-major avant qu'ils ne parviennent à donner à ce problème une solution opérationnelle acceptable dans le cadre des crédits nécessairement limités qui leur sont impartis !

Autre facteur paradoxal : le concept de dissuasion.

Il requiert des Forces Armées qu'elles développent un instrument répondant à toutes les exigences opérationnelles mais qui, en principe, ne devrait jamais être utilisé. Une telle mission, si elle se prolonge pendant une longue période, ne peut manquer de placer le corps des officiers devant des difficultés réelles, ne fût-ce que sur le plan de la motivation et du moral. Le problème pourrait se compliquer encore aux échelons les plus élevés du commandement au cas où il faudrait, dans un processus général de désarmement, maintenir les Forces dans un état leur permettant de faire face à tout moment à une situation de crise.

La technicité toujours accrue des Forces Armées modifie également dans une mesure considérable leur structure interne.

Le type du chef, conducteur d'hommes, actif, dynamique voit son domaine contesté par le technicien, par le spécialiste et, par dessus le marché, par le nouveau type de dirigeant de notre époque : le manager. Et, tout comme l'industrie, l'armée devra faire désormais la distinction entre deux catégories différentes de responsables :

- d'une part, les cadres d'exécution comprenant des hommes de métier, bien au courant de leur tâche, mais qui n'ont nul besoin d'être compétents dans tous les domaines ;
- d'autre part, les cadres de direction où sont appelés les éléments capables de sortir de leur spécialité, de commander à des ensembles de plus en plus complexes, de traiter des problèmes généraux et de s'adapter aux circonstances les plus diverses.

La nécessité de désigner l'officier pour des prestations opérationnelles pendant les années où sa condition physique est la meilleure pose parfois, au sein des Forces Armées modernes, des exigences difficilement conciliables avec un déroulement rationnel de la carrière tenant compte à la fois des besoins en matière de spécialisation et de formation générale des cadres.

Les relations entre le chef et ses subordonnés seront, elles aussi, affectées par l'évolution sociale ainsi que par le recours toujours plus important à la technique ; elles poseront des exigences nouvelles à un nouveau type d'officier.

Maintenant que le niveau moyen d'instruction de la population ne cesse de progresser, que l'individu mieux informé, acquiert plus de personnalité ou tout au moins une vision propre, ou supposée telle des choses, les relations d'autorité doivent trouver une base nouvelle s'écartant de la conception surannée où les rapports entre chef et subordonnés étaient placés sous le signe de la domination de ceux-ci par celui-là.

La technicité implique une orientation identique ; J.P. Charnay nous le montre en ces termes :

- « Toute technique est à la fois aristocratique et égalitaire.
- Aristocratique car la supériorité est du côté de celui qui sait.
 - Egalitaire car découvrant leur commune nature devant la machine et par là même la réflexion critique, les chefs et les hommes retrouvent une certaine complémentarité, mais aussi une certaine réserve — une certaine indépendance mentale du côté des hommes « soumis

moins à la volonté des officiers, que, par leur intermédiaire, aux exigences de l'arme dont ils sont les communs servants ».

Une personnalisation plus accusée des relations d'autorité, faisant appel à une motivation plus profonde que celle exigée par un système, purement négatif, d'interdiction et de mesures disciplinaires, ne découle pas seulement de la technicité et du niveau accru d'instruction des subordonnés. Le caractère des opérations exige lui aussi l'accentuation de la personnalisation. La nécessaire décentralisation exigée par le combat moderne conduit à reconnaître aux subordonnés un droit de plus en plus large d'initiative, qui va de pair avec la prise de responsabilités personnelles. Ce fait ne peut manquer de créer un climat nouveau au sein des unités. On imagine sans peine que les rapports entre un capitaine, commandant de flight, et un sergent aviateur de son unité qui peut être chargé de pénétrer seul, en tous temps, à basse altitude, dans un territoire hostile, pour lancer une arme nucléaire sur un objectif, se situeront sur un tout autre plan et dans un tout autre esprit que les relations traditionnelles entre un capitaine et un sergent. La même évolution apparaît, toutes proportions gardées, dans les différentes armes où l'on permet à l'individu de faire preuve d'initiative personnelle. Une illustration extrême nous est fournie par le fantassin israélien qui, au cours de la dernière campagne, avait pour devise « En cas de doute, attaque ! ».



Il est temps de conclure. Nous le ferons en nous limitant, pour des raisons pratiques, au plan national. Il convient, en effet, de replacer les tendances et les évolutions que nous avons évoquées dans le cadre spécifique de chaque Etat, puisque les Forces Armées en ressentent différemment l'impact suivant :

- la position qu'elles occupent au sein de la communauté nationale,
- la mentalité de la population,
- leurs traditions et leur passé,
- le contexte international dans lequel elles opèrent,
- le degré de technicité qu'elles ont atteint.

Mais il est clair, même pour un observateur superficiel, que ces différents facteurs ne modifient pas, pour l'essentiel, la déontologie en ce qui concerne les obligations de l'officier vis-à-vis du pouvoir légal : le serment de fidélité au Roi, d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge conserve sa valeur absolue. Nous constatons cependant

que le respect de ce serment suppose plus que jamais, de la part de l'officier, une prise de position consciente et un engagement personnel. Par ailleurs, la situation de la Belgique est particulière : les Forces Armées n'y jouent pas sur le plan économique un rôle déterminant comme dans les Etats plus puissants ; il n'y est pas question d'interaction politico-militaire au sommet à propos de l'emploi des armes nucléaires ; le pays est moins exposé à l'impact émotionnel des tendances idéologiques ; son importance et son audience limitées sur la scène internationale incitent à la modestie. Nous n'échappons pas toutefois à la tendance générale qui va dans le sens d'une participation plus active de l'institution militaire à la vie de la Nation, car nous subissons ici la pression de facteurs universels, qui trouvent un catalyseur en l'Alliance à laquelle nous appartenons. La forme que revêt l'emploi de la force sur le plan mondial, oblige les Forces Armées, expression de l'effort de sécurité consenti par l'Etat, à s'intégrer dans la communauté nationale et à se soumettre à une discipline politique plus stricte qu'auparavant. Tout ceci requiert de l'officier qu'il fasse l'effort intellectuel voulu pour pouvoir remplir son rôle de spécialiste militaire, de conseiller de l'autorité politique et d'exécutant des tâches que celle-ci lui confère, dans un esprit de civisme réfléchi.

Il est cependant évident que cette attitude personnelle doit correspondre sur le plan moral aux sentiments de l'ensemble de la communauté nationale, sous peine pour l'officier de ne pouvoir réagir correctement devant les problèmes qui lui seraient posés dans les circonstances les plus difficiles et les plus délicates.

Sur le plan interne des Forces, les conclusions vont également dans le sens d'un élargissement des devoirs de l'officier. Celui-ci est tenu, en tant que détenteur de l'autorité vis-à-vis de ses subordonnés, de suivre avec un esprit ouvert et de manière positive l'évolution sociale et technologique de son temps. Les nouvelles exigences posées à l'autorité réclament de celle-ci de la personnalité et du « leadership » au sens réel du mot. L'officier moderne, quelle que soit sa place dans la hiérarchie, devra non seulement posséder une haute qualification professionnelle, mais être capable en outre de trouver le ton exact dans les relations humaines, ce qui implique le respect de la personnalité de chaque individu du groupe, et de promouvoir la motivation de l'équipe en vue d'en assurer le meilleur rendement.

Messieurs les officiers stagiaires. A ce point de l'exposé, il est tentant d'examiner, dans un esprit de critique négative, les conditions qu'il incombe aux autorités politiques et militaires de créer afin de pouvoir atteindre ce résultat. Et le fait est que les plus hautes autorités doivent

se montrer soucieuses, chacune en son domaine, de rechercher les solutions les plus favorables compatibles avec l'intérêt national bien compris.

- Solutions favorables qui doivent cependant être trouvées dans une perspective à long terme et qui doivent, plus encore, éviter d'être inspirées par des considérations à courte vue ou par des motifs encore moins recommandables.
- Intérêt national qui, dans une perspective plus profonde, impose inévitablement des compromis aux deux parties.

La matière mérite qu'un vaste programme d'action soit établi, capable de fournir la base et de créer le climat permettant d'en arriver à cette collaboration harmonieuse et logique.

Dans l'immédiat, c'est à chaque officier pris individuellement, qu'incombe toutefois la première obligation : celle d'acquérir, dans un esprit d'auto-contestation, une vue plus profonde de l'exercice de sa profession. Vous avez en tout cas l'occasion de placer vos études dans cette perspective au cours de la présente année académique.





L'Influence de l'armée dans la politique brésilienne

par Fernando MOURA

Assistant à l'Université catholique de Louvain.



Dans les démocraties occidentales, au fur et à mesure de la participation effective d'un nombre croissant de citoyens à la vie politique, on enregistre le phénomène de multiplicité de formes, autres que celle des élections, que revêt cette même participation : syndicats, associations, clubs, comités, groupes d'intérêt professionnel, etc... De manière plus ou moins régulière, ces groupes informent l'opinion publique de leurs positions : problèmes, points de vue, prises de position, desiderata, approbations qu'ils expriment par le truchement de conférences de presse, manifestations publiques ou d'autres moyens d'information, dès qu'ils estiment leur avis d'utilité générale.

A côté d'eux, l'armée fait figure de « grande muette » et ce d'autant plus que de nos jours nombre d'autres corps d'état manifestent publiquement leur opinion. Ce qui ne veut pas dire que l'influence de l'armée, même du point de vue économique, soit négligeable ; le coût de plus en plus élevé des armements, la stratégie de son placement peuvent avoir des répercussions sur l'activité économique d'un secteur ou d'une région ; l'affectation d'un pourcentage plus ou moins grand du revenu national aux activités militaires peut avoir des incidences sur d'autres points du budget. Quoi qu'il en soit l'armée s'abstient de prendre des positions politiques et son silence est considéré comme un gage même de liberté à l'intérieur des frontières. Instrument d'exécution plus que de décision, l'armée exige de ceux qui s'y engagent plus qu'une intelligence et une compréhension du fait politique l'exécution parfaite des décisions du pouvoir. Son appareil ne peut donc ne pas être rigide mais ce que l'on y perd en souplesse se gagne en efficacité et cohérence. Dans cette optique, la perspective d'une armée qui ne soit pas un groupe de pression

est acceptable (1) ; dans le cas opposé, où l'armée se substitue entièrement au pouvoir politique, on se trouve en face d'un régime militaire pur et simple ; les situations intermédiaires ne peuvent, à notre avis, ne pas être incluses dans la classification des groupes de pression.

Tout au long de son histoire, l'armée brésilienne s'est maintenue dans cette zone intermédiaire, oscillant tantôt vers un pôle tantôt vers l'autre. C'est ce qui a fait dire à la grande majorité des auteurs brésiliens que leur armée était « *légaliste* », c'est-à-dire respectueuse de la loi, contrairement à ce qui se passait dans d'autres pays latino-américains. Le coup d'Etat du 1^{er} avril 1964 et les événements récents ont sérieusement ébranlé cette conception. Il ne faut cependant pas croire qu'auparavant, la vie politique brésilienne n'ait été soumise à des sursauts dont l'origine fût autre que la caserne. Dès la proclamation de la République en 1891, tous les gradés, des sergents aux maréchaux, ont cédé une fois, au moins, à la tentation de gouverner le pays, qu'ils se nomment Silvino Honório, Luís Carlos Prestes, Juarez de Távora, Balmiro Verde, Odylio Denis, Castelo Branco. Entre le 15 décembre 1891 et le 31 décembre 1964, on ne compte pas moins de 23 mouvements militaires et jusqu'à nos jours, un seul Président de la République a osé confier le Ministère de la Défense à un civil.

Au XVIII^e siècle il n'y avait pas d'armée organisée ; le « *senhor do engenho* » cumulait l'administration de ses terres et la police de la région (2), d'où la prolifération d'innombrables milices, avec leurs officiers, avec leurs soldats et chacun avec un uniforme différent du voisin : « il n'y avait probablement de par le monde une armée avec autant d'uniformes » (3). C'était l'armée féodale, clanique, partie ou émanation de la *société clanique* si bien décrite par Oliveira Vianna (4).

L'intervention du Brésil, malgré lui, dans la région de La Plata, en 1852 et en 1864 a contraint le pays à la mise sur pied d'une armée professionnelle : ainsi l'exigeait le maintien de l'esclavage ; il était exclu de procéder à la mobilisation générale sans procéder automatiquement à l'affranchissement des esclaves et l'esclavage était à l'époque « *res sacra, res integra* » (5). « Or qui dit armée professionnelle dit immédiatement esprit de classe (6) » et la manifestation de cet esprit, son émergence dans

(1) MEYNAUD Jean, Les Groupes de pression. PUF, « *Que sais-je ?* », Paris, 1962, pp. 35-39.

(2-3) CALMON Pedro, *História Social do Brasil*. 2a ed., vol. I, Cia. Ed. Nacional, S. Paulo, 1937, pp. 81-82.

(4) VIANNA Oliveira, *Instituições Políticas Brasileiras*. Vol. I. José Olympio, Rio de Janeiro, 1955, pp. 295-404.

(5) NABUCO Joaquim, *Um Estadista do Imperio*. T. III. H. Garnier, Rio de Janeiro, s/d, p. 21.

(6) DOS SANTOS José Maria, *A Política Geral do Brasil*. J. Magalhaes, S. Paulo, 1930, p. 193.

l'histoire du peuple brésilien allait se concrétiser par la chute de la monarchie en 1891, précédée d'ailleurs par l'abolition de l'esclavage en 1888. « La proclamation de la République est imputable à eux seuls (les militaires), car la collaboration des citoyens fût quasi nulle. Le peuple assista, hébété, étonné, surpris, aux événements, sans savoir quel en était le sens » (7) écrivait celui qui fut ministre de la Justice dans le premier cabinet républicain.

Venons-en à une époque plus proche de la nôtre et, à une date qui fait en quelque sorte charnière dans l'histoire du Brésil, celle des années 30. Sous prétexte de fraude électorale le pouvoir fut enlevé au Président élu pour être confié à un autre, en l'occurrence Getúlio Vargas : « quand il arriva à Rio le président Washington Luís avait déjà démissionné sur les conseils courtois, mais fermes, des chefs de l'armée » (8). Le jour de l'investiture comme président du gouvernement provisoire Getúlio Vargas déclarait assumer le pouvoir « en tant que délégué de la révolution, au nom de l'armée, de la marine et du peuple brésilien (9) ». Moins de trois ans plus tard, installé définitivement dans la présidence de la République, il affirme : « je juge normal que, comme n'importe quel citoyen, le militaire puisse exercer une activité politique, pour autant qu'il en possède la compétence et des penchants spéciaux » (10).

Quand, en 1937, Vargas instaure sa dictature, il le fait grâce à l'appui de l'armée ; une fois le Parlement fermé, il adresse au pays un message accusant les partis politiques de tous les maux qu'affligent le Brésil ; son ministre de la guerre, le général Eurico Gaspar Dutra, qui allait être Président de la République de 1946 à 1951, adresse à l'armée une proclamation où l'on peut lire ceci : « la patrie et le régime sont sous notre garde ; voilà notre mission » (11).

A la fin de la guerre 40-45 ce sont les forces armées qui mettent fin à la dictature de Vargas et confient la présidence de la République au chef du Suprême Tribunal Fédéral (12). En 1946, le Brésil se donne une nouvelle constitution qui, à notre avis, ouvre une brèche à l'influence politique de l'armée par le truchement du Conseil National de Sécurité. La plupart, sinon la totalité, des juristes se sont contentés d'étudier le rôle de ce Conseil en tant qu'organe destiné à étudier les questions relatives à la sécurité ; or ses attributions sont beaucoup plus larges.

(7) DOS SANTOS José Maria, *op. cit.*, p. 203.

(8) NIEDERGANG Marcel, *Les 20 Amériques Latines*. Plon, Paris, 1962, p. 70.

(9-10) VARGAS Getúlio, *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*. José Olympio, Rio de Janeiro, s/d, p. 258.

(11) HENRIQUES Affonso, *Vargas, a Maquiavelico*. Palácio do Livro, S. Paulo, 1961, p. 248.

(12) SODRE Nelson Werneck, *História Militar do Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965, p. 288.

Notons tout d'abord que la Constitution abandonne au législatif le droit de « déterminer la compétence, le fonctionnement et l'organique du Conseil » (art. 179 § 2) ce qui veut dire que, par un simple vote du Congrès, ses prérogatives peuvent être tant élargies que réduites. C'est cependant en ce qui concerne ses pouvoirs que l'interférence du Conseil dans la vie politique est possible ; la Constitution déclare en son article 180 que « dans les zones indispensables à la défense du pays, il ne sera permis, sans l'approbation préalable du Conseil National de Sécurité, d'accomplir aucun acte se référant :

a) à la concession de terres, à l'ouverture de voies de communication et à l'installation de moyens de transmission ;

b) à la construction de ponts et routes internationales ;

c) à l'établissement ou à l'exploitation de toute industrie qui intéresse la sécurité du pays ».

Le texte constitutionnel est clair : l'approbation préalable du Conseil de Sécurité est requise pour tout acte quel qu'il soit, dès que la sécurité du pays se trouve en jeu. La marge d'appréciation laissée au Conseil quant à la détermination des zones de sécurité comme d'ailleurs au contenu même de sécurité est assez large. Deux exemples récents montrent bien l'élasticité du champ d'action du Conseil National de Sécurité ; dans le premier il était question de l'octroi à une société étrangère de la concession, en monopole, d'un port pour l'exportation de ses minerais, octroi concurrentiel pour les compagnies brésiliennes tant privées que publiques (13) ; dans le deuxième, il s'agissait du rachat par le Gouvernement brésilien, pour une somme de 135 millions de Dollars des entreprises d'électricité du groupe américain Amforp (14).

Cependant, des interventions de l'armée, à caractère nettement politique, ont été faites en dehors du Conseil de Sécurité Nationale et ont influencé la vie du pays.

Lors du retour au pouvoir de Gétulio Vargas en 1951, par les voies démocratiques, le ministère du Travail est confié à João Goulart ; au mois de février 1954, quatre vingt colonels et lieutenants-colonels adressent un ultimatum au Président de la République : veto à l'augmentation du salaire minimum et dénonciation de la corruption gouvernementale ; en clair les militaires exigent « la tête » de Goulart et ils l'obtiennent deux jours plus tard ; un des premiers signataires de ce manifeste s'appelle Amaury Krue

(13) Journal *Tribuna da Imprensa*. Rio de Janeiro, 15 et 19 déc. 1964, p. 1.

(14) Journal *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 3 sept. 1964, p. 6, 1er Cah.

dont on parlera plus loin (15). Le 23 août de la même année, suite à l'attentat manqué contre Carlos Lacerda, trente-deux Généraux exigent la résignation, volontaire ou forcée de Getulio Vargas qui, dans la matinée du 24 se suicide dans le palais présidentiel (16).

Le suicide de Vargas, la succession présidentielle assumée d'abord par le Vice-président João Café Filho, ensuite par Carlos Coimbra Luz, puis par Nereu Ramos, les élections présidentielles pour le nouveau quinquennat excitent les esprits. Le 11 février 1955, deux officiers provoquent l'incident de Jacareacanga, en Amazonie ; vingt-trois de leurs collègues impliqués dans la rébellion contre le gouvernement Kubitschek sont, comme eux, assez rapidement punis (17). Le 14 octobre suivant, l'amiral Pena Botto, au nom de la « Croisade Brésilienne anti-Communiste » déclare « qu'il est indispensable d'empêcher Juscelino Kubitschek et João Goulart d'être investis dans les charges pour lesquelles ils ont été indûment élus » (18).

Le successeur de Kubitschek n'est autre que Jânio Quadros ; João Goulart accède pour la deuxième fois consécutive à la Vice-présidence de la République. Si Quadros peut se vanter d'avoir obtenu le plus grand nombre de voix jamais obtenu par un Président brésilien, João Goulart, quant à lui, a conquis son premier poste de Vice-président avec plus de voix que Kubitschek. L'abdication impromptue de Quadros, le 25 août 1961, laisse, *ipso facto*, la présidence de la République à João Goulart (art. 79 de la Constitution), qui se trouve alors en visite officielle en Chine communiste. Mais les trois Ministres militaires s'y opposent sans ambages : « dans l'appréciation de l'actuelle situation politique créée par l'abdication du président Jânio da Silva Quadros, les Ministres militaires, en tant que chefs des forces armées, responsables de l'ordre interne, ont manifesté au Président de la République (19) l'inconvenance absolue, pour des motifs de sécurité nationale, du retour au pays du Vice-président João Melchior Marques Goulart » (20). On palabre et ce n'est finalement qu'à l'action politique déclanchée à Rio Grande do Sul par le Gouverneur d'Etat, soutenu par l'armée de la région, que le Vice-président doit accéder au pouvoir. Auparavant, on change le régime présidentiel en parlementaire dans le but précis d'enrayer l'action du nouveau Président.

(15) SODRE Nelson Werneck, *op. cit.*, pp. 351-353.

(16) *Idem.*

(17) DA COSTA Major Joffre Gomes, *Marechal Lott*. Rio de Janeiro, 1960, pp. 349-351.

(18) *Idem*, p. 264.

(19) Il s'agit de Ranieri Mazzilli qui devint président *ad interim* le jour même de la renonciation de Jânio Quadros.

(20) FERREIRA Oliveira S. *As Forças Armadas e o Desafio da Revolução*. Ed. GRD. Rio de Janeiro, 1964, p. 144.

Le climat ne s'apaise pas pour autant. Le 12 septembre 1963, six cents sergents, caporaux et soldats se rebellent à Brasilia contre la décision du Suprême Tribunal Fédéral de leur refuser, en harmonie avec la Constitution en vigueur (art. 131 § unique) le droit de vote (21). Lors d'un voyage aux Etats-Unis, la même année, Carlos Lacerda, adversaire et ennemi personnel de Goulart, fait des déclarations que la grande majorité des Brésiliens, à commencer par le grand journal conservateur *O Estado de S. Paulo*, trouvent blessantes pour le pays lui-même. A ce propos suit une note, non pas du leader de la majorité au Congrès, mais des trois Ministres militaires qui affirment : « tout au long de cette interview, seule retentit la voix du mauvais brésilien » (22).

Le 31 mars 1964, le commandant de la quatrième région militaire (Minas Gerais) « invite tous les brésiliens à restaurer la constitution » et plus loin affirme que : « le Président de la République qui, ostensiblement viole les devoirs que la Constitution lui impose, s'octroyant le rôle de chef d'un gouvernement communiste, ne mérite pas d'être considéré comme le gardien de la Loi fondamentale ; pour cette raison il faut l'éloigner du pouvoir dont il abuse » (23).

Le ralliement du général Amaury Kruehl, commandant de la 2^e armée (S. Paulo), au mouvement déclanché à Minas Gerais fait pencher la balance en faveur des militaires ; João Goulart prend le chemin de l'exil le 1^{er} avril 1964 et, le 15, le maréchal Castelo Branco prend les rênes du pouvoir. Des actes institutionnels se sont succédés, avec, ici et là, de faibles tentatives de libéralisation du régime où, depuis la chute de Goulart les tenants de la « ligne dure » essayent de prendre le dessus. L'accession à la présidence de la République de l'ancien ministre de la défense, le maréchal Artur Costa & Silva, corroborait ces prévisions. Le nouveau coup d'Etat du 14 décembre 1968 est cependant là pour les infirmer.

Il ressort de ce qui précède que l'influence de l'armée, au Brésil, depuis quinze ans environ, n'a fait qu'augmenter. Contrairement aux pronostics de beaucoup d'auteurs, notamment d'Edwin Lieuwen (24), l'armée, au lieu d'évoluer vers l'apolitisation, va dans le sens inverse. Comme l'affirme Marcel Niedergang « au Brésil rien ne se fait sans l'armée » (25) ; ce serait cependant trop simple de vouloir expliquer le phénomène par la prédominance d'un esprit militariste dont il faudrait par ailleurs en fournir

(21) VICTOR Mario, *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965, p. 451.

(22) Journal *Ultima Hora*, Rio de Janeiro, 1er oct. 1963, pp. 1-2.

(23) VICTOR Mario, *op. cit.*, p. 518.

(24) LIEUWEN Edwin, *Arms and Politics in Latin America*. Frederick A. Praeger, New York, 1961, p. 163.

(25) NIEDERGANZ Marcel, *op. cit.*, 75.

les preuves. « Dans la plupart des pays latino-américains, il faut tenir compte que l'armée est le seul appareil qui couvre la totalité du territoire national et qui peut agir depuis la capitale jusqu'à n'importe quel point des frontières. Aucune autre organisation ne possède cette présence. De plus, l'armée est le service public qui subit au moindre degré les contre-coups des changements de régime » (26). On trouve ici une explication d'ordre interne : devant la fragilité des autres institutions, notamment de celle des partis politiques, l'organisme le plus structuré, le plus fort oserions-nous dire, impose son influence. C'est dans cette ligne de pensée que la boutade d'Antônio Callado « le grand parti politique est, vous le savez, l'armée nationale » (27) prend tout son sens. A cela s'ajoute la participation de l'armée à des tâches économiques, sociales et scientifiques de grande envergure : « aucune institution militaire actuelle, depuis une génération au moins, n'a autant contribué au développement technologique et scientifique de l'Amérique Latine que l'armée brésilienne » (28).

Finalement il y a des facteurs externes qui ne sont pas négligeables et le plus important est, sans doute, la politique des Etats Unis ; les paroles de l'Ambassadeur des Etats Unis, prononcées trente-cinq jours après le coup d'Etat du 1^{er} avril 1964 à l'Ecole militaire de Rio à propos de cet événement en sont un exemple : « il doit être considéré, avec le Plan Marshall, le Blocus de Berlin, la défaite de l'agression communiste en Corée et la crise de Cuba comme un des points des plus décisifs de l'histoire mondiale du milieu du XX^e siècle » (29).

(26) VEGA Luis Mercier, *Mécanisme du Pouvoir en Amérique Latine*. Ed. Universitaires, Paris, 1967, p. 65.

(27) CALLADO Antonio, *Tempo de Arraes -Padres e Comunistas na Revolução Brasileira*. José Alvaro, Rio de Janeiro, 1964, p. 95.

(28) JOHNSON John J., *The Military and Society in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 1964, pp. 197-198.

(29) SKIDMORE Thomas E., *Politics in Brazil, 1930-1964 (an experiment in democracy)*. Oxford University Press, New York, 1967, p. 329.





La conférence Olivaint de Belgique fête son XV^e anniversaire

par Christian FRANCK,

Etudiant, 1^{re} licence en Sciences économiques et sociales.



Un regret était souvent formulé, il y a quelques années, partout où l'on se souciait d'éveiller le sens civique, d'assurer la relève politique en notre pays : les jeunes se désintéressent de la politique. Est-il encore justifié aujourd'hui ?

La crise de l'Université, les préoccupations nouvelles des mouvements de jeunesse manifestent une prise de conscience de loin plus vive et plus sensible que jadis aux affaires de la Cité. La fonction sociale, la responsabilité civique sont thèmes constamment débattus. Aux routines, aux mesquineries de la vie politique, les jeunes semblent opposer un défi : penser et agir en vue d'une société meilleure. Le maintiendront-ils ? Pourront-ils traverser indemnes l'inévitable désenchantement, faire preuve d'une constance plus durable que leur premier enthousiasme ? Il est permis de l'espérer, à condition que cette prise de conscience s'accompagne d'une formation à la vie publique qui prépare aux œuvres de longue haleine.

La Conférence Olivaint de Belgique a précisément pour but de dispenser cette formation. Elle fête cette année son quinzième anniversaire, celui de sa fidélité à une méthode et à des exigences originales.

Fondée en France en 1874, la Conférence Olivaint fut d'abord pour les étudiants en droit et en sciences politiques l'équivalent de la Conférence Laënnec pour les médecins. En 1946, elle précisa son orientation, devint « un centre privé d'éducation politique indépendant de tout parti ». La fondation du groupe belge, la COB, libre de toute attache à l'égard de la section française, remonte à 1954. Différente des « jeunesse » de nos partis politiques, la COB ne se rattache à aucune idéologie. Elle n'a pas de doctrine propre, mais entend préparer ses membres à s'en choisir une. Ouverte aux étudiants de toutes les universités, de toutes les disciplines, assurant un caractère bilingue à ses activités, elle veut être une école de formation aux responsabilités civiques :

école exigeante par la qualité du travail et par les prestations qu'elle requiert, école fondant sa pédagogie sur les techniques d'expression et sur un contact direct avec les hommes et les problèmes politiques.

Comment la Conférence Olivaint met-elle en œuvre ce programme ? Deux fois par mois, du début d'octobre à fin mars, ses membres se retrouvent à Bruxelles pour un déjeuner honoré de la présence d'une personnalité qui a accepté d'y faire une causerie ou de se laisser interviewer. Depuis quinze ans, nombreuses sont celles qui, venues des horizons les plus divers y ont pris la parole. Parmi les quelque deux cents qu'il faudrait citer, il y a le président G. Bidault, les présidents du Sénat P. Struye et H. Rolin, les ministres van Zeeland, Vermeylen, Scheyven, Janne, Harmel, Th. Lefèvre, W. De Clercq, A. Coppé, Hanin, Leburton, l'ambassadeur van Langenhove, le gouverneur Cappuyens, les sénateurs de la Vallée Poussin, Hougardy, L. Claes, les députés J. Cl. Ciselet, Lefère, Simonet, Saint-Remy, les bourgmestres Williot et Fallon, les professeurs L. Moulin, W. Ugeux, MM. A. Cool, J. Houthuys, le Vte Davignon, etc. Les exposés, en français ou en néerlandais, sont suivis d'un débat. Il faut souligner la valeur psychologique de ces rencontres. Démonstrant en quelque sorte les personnages politiques, elles rendent plus accessibles et plus convaincus leurs points de vue, leurs préoccupations et font bénéficier de leur expérience.

Ces réunions se poursuivent l'après-midi par le travail des techniques d'expression, journalisme, parole publique. Chaque année, la COB fait appel à des journalistes appartenant aux divers quotidiens belges. Ils initient à l'art de rédiger un article, critiquent les articles parus dans *Contact*, bulletin bimensuel d'information dont les membres assurent depuis treize ans avec une régularité exemplaire la rédaction et la publication. Pour s'exercer à la parole publique, quatre jeunes orateurs présentent ensuite un débat d'actualité politique où ils exposent et défendent leur position devant un public qui interpelle et réagit parfois vigoureusement.

Si la Conférence Olivaint insiste sur les techniques d'expression, elle n'en fait pas un but. Elle développe chez ses membres l'art de la rédaction et de la parole afin de rendre plus efficaces et communicables les autres qualités qu'elle attend d'eux : constance dans une étude approfondie, esprit d'équipe que requiert le travail en « ateliers ». Ceux-ci groupent localement les membres d'une même université. Ainsi divisée en « ateliers », la COB entreprend chaque année l'étude en profondeur d'un thème préparé avec l'aide de spécialistes. Réparti en sous-questions confiées aux divers groupes, le travail doit s'achever en un rapport qui tente une synthèse du problème. « La Belgique et la coopération au développement », « La politique scientifique belge », « L'avenir du

syndicalisme en Belgique » figurent parmi les thèmes abordés ces dernières années.

Estimerait-on qu'en honorant un tel programme, les membres de la COB en ont fait assez ? Il reste encore à les voir à l'œuvre dans cet autre exercice original de leur formation : la session d'études de juillet-août. La Conférence Olivaint fait relâche d'avril à juin, sans doute pour laisser les étudiants tout à leurs examens, mais aussi pour reprendre souffle avant un autre départ. Soucieuse d'élargir l'esprit de ses membres au-delà des frontières belges, elle va poursuivre au loin sa volonté de contact avec le réel par un voyage d'étude à l'étranger. Depuis sa fondation, l'Océanie est le seul continent où elle ne se soit rendue ; Israël, le Maroc, la Sicile, le Sénégal, Berlin-Ouest, le Mexique, la Tunisie, la Côte-d'Ivoire, le Vénézuëla, l'Iran et le Québec ont accueilli successivement son équipe de chercheurs.

La session d'été est un authentique voyage d'étude. Si elle tient parfois de l'expédition, elle ne s'accorde que de très rares intermèdes touristiques. Avant le départ, une large documentation a été rassemblée sur les thèmes qui seront ensuite étudiés sur place. Dans ses contacts avec les interlocuteurs qui la reçoivent, la COB a pour règle de leur présenter d'abord l'état de ses travaux, l'information dont elle dispose, avant d'entendre les explications qu'ils lui fourniront. Méthode fructueuse, qui donne lieu à des échanges animés, suscite l'intérêt et la sympathie des hôtes. Tel ministre iranien qui s'apprêtait à donner une audience conventionnelle fut agréablement surpris par le rapport documenté du président. L'entrevue dépassa largement l'heure. On peut juger de la valeur de ces sessions en parcourant les nombreux documents et analyses publiés chaque fois en un volumineux dossier final.

Enfin, ce qui assure la vitalité de ses activités et maintient le niveau de ses exigences, c'est l'esprit qui anime la Conférence Olivaint. Groupe de volontaires se soumettant à une discipline librement consentie, elle noue dans le travail et l'idéal communs des liens d'amitié durables. Sur les générations qui s'y succèdent, elle laisse une empreinte profonde que traduit la reconnaissance des anciens pour « l'Olivaint ». On souhaiterait sans doute juger l'arbre à ses fruits, mais la modestie et la discrétion interdisent d'énumérer les postes de responsabilités que nombre d'entre eux assument aujourd'hui dans différents secteurs : cabinets ministériels, enseignement supérieur, organismes internationaux, assistance technique...

Comme toute association d'étudiants, la COB voit ses effectifs se renouveler sans cesse ; elle estime en effet qu'une fois les études terminées, son rôle a pris fin. Ce qui limite pratiquement à quatre ans le temps maximum que l'on peut y passer. La continuité, elle, est assurée par

la présence des conseillers, dont les uns sont attachés à l'institution depuis sa fondation et les autres, plus jeunes, sont des anciens désireux de transmettre à leurs cadets une part de ce qu'ils ont reçu. Ils sont les mainteneurs de l'idéal « Olivaint ». Pour celui-ci, une école de formation civique doit non seulement éveiller le sens des responsabilités, mais aussi préparer à y faire face. Intuition plus que jamais valable si, chez les jeunes, la prise de conscience politique évoquée plus haut, doit alimenter une action durable et vigoureuse.

« Celui qui est convaincu qu'il ne s'effondrera pas, écrit Max Weber, si le monde jugé de son point de vue est trop stupide ou trop mesquin pour mériter ce qu'il prétend lui donner, et qui reste néanmoins capable de dire *quand même*, celui-là seul a la *vocation* de la politique »*.

La COB voudrait faire naître des vocations de ce type.

* WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, coll. 10-18, p. 186.



Informations

I.P.S.A. International Political Science Association

A.I.S.P. Association Internationale de Science Politique

Secrétariat général : Rue des Champs Elysées 43, B-1050 BRUXELLES.

VIII^e Congrès mondial

Münich (R.F.A.) 31 août/5 septembre 1970

PROGRAMME

A. Sessions plénières

- A-I *Méthodes quantitatives et mathématiques en science politique.*
Rapporteur général : Prof. Karl Deutsch (Univ. Harvard USA - Department of Government).
Adresse : 25, Lakeview Avenue, Cambridge - Mass. 02138 - USA.
- A-II *Histoire de la pensée politique : Hegel et Lénine.*
Rapporteurs généraux : Prof. Theodor Syllaba (Univ. Charles, Prague) et V.M. Tchikvadze (Institut d'Etat et du Droit, Moscou, URSS).
Adresses : Syllaba : Univ. Karlovivary, Filosofické Fakulty - nám. Krasnoarmejsku 1, Praha 1.
Tchikvadze : sovjetskaja - Associaja Politiceski Nauk. VI. frünze 10, Moscou - URSS.
- A-III *Les églises comme institutions politiques.*
Rapporteur général : Prof. Léo Moulin (Collège d'Europe, Bruges - Belgique).
Adresse : Rue des Echevins, 72 A - B-1050 Bruxelles - Belgique.
- A-IV *Modèles et méthodes dans l'étude comparative de la construction des Etats.*
Rapporteur général : Prof. Stein Rokkan (Head Institute of Sociology, Univ. de Bergen, Norvège).
Adresse : Institute of Sociology, Univ. of Bergen, Christiesgt 19, Bergen - Norvège.

B. Groupes de spécialistes

- B-I** *L'intégration européenne.*
 Responsable : M. Jacques Rabier (Directeur du service de Presse et d'Information de la CEE).
 Adresse : Avenue de la Joyeuse Entrée 23-27 - B-1040 Bruxelles (Belgique).
- B-II** *Etude comparative des politiques locales.*
 Responsable : Prof. Jerzy Wiatr. (Univ. de Varsovie, Pologne).
 Adresse : Ul. S. Batorego 37.M.11 - Warsaw - Pologne.
- B-III** *Ressources alimentaires et politique.*
 Responsable : M. Josué de Castro (Président du Centre international pour le développement).
 Adresse : 22, rue Victor Noir, F-92 Neuilly-sur-Seine - France.
- B-IV** *Psychologie et décisions politiques.*
 Responsable : Prof. Arnold A. Rogow (Univ. de la ville de New York - USA).
 Adresse : The City University of New York, Graduate Center 33 West, 42 Street, New York, N.Y. 10036, USA.
- B-V** *Tendances récentes de la théorie politique.*
 Responsable : Prof. Stéphane Bernard (Université Libre de Bruxelles - Belgique).
 Adresse : Rue Langeveld 49, B-1180 Bruxelles (Belgique).
- B-VI** *Les finances et la politique.*
 Responsable : Prof. R.S. Milne (Head of Dept of Political Science, Univ. de British Columbia, Vancouver, Canada).
 Adresse : Dept of Political Science, University of British Columbia - Vancouver 8, B.C. Canada.
- B-VII** *Biologie et politique.*
 Responsable : Prof. Albert Somit (Univ. de l'Etat de New York, USA).
 Adresse : 31, North Drive, Buffalo, N.Y. 14216 - USA.
- B-VIII** *La théorie des relations internationales.*
 Responsable : Prof. Dr. Ernst Otto Czempiel (Univ de Marburg - RFA).
 Adresse : Gutenbergstrasse 18 - 3550 Marburg/Lahn - RFA.
- B-IX** *Analyse comparative du recrutement politique.*
 Responsable : Prof. Austin Ranney (Univ. du Wisconsin - USA).
 Adresse : Department of Political Science, Univ. of Wisconsin, North Hall, Madison, Wisconsin 53706 - USA.
- B-X** *Stratification des Elites et Systèmes politiques.*
 Responsables : Prof. Klaus von Beyme (Univ. de Tübingen - RFA).
 Adresse : Seminar für Wissenschaftliche Politik - Brunnenstrasse 30 - Tübingen 74 - RFA.
 Prof. Mattei Dogan (Maître de Recherches au Centre National de la Recherche Scientifique - France).
 Adresse : 38, Boulevard Saint-Jacques - Paris 14^e - France.

- B-XI *Techniques nouvelles dans l'étude des structures sociales et du comportement électoral.*
 Responsable : Prof. Richard Rose (Univ. de Strathclyde, Glasgow - Ecosse).
 Adresse : Department of Political Science, University of Strathclyde, McCance Building, Richmond street, Glasgow C1 - Ecosse.
- B-XII *La jeunesse et la politique.*
 Responsable : Prof. Walter Jaide (Forschungstelle für Jugendfragen, 3 Hannover - RFA).
 Adresse : Forschungstelle für Jugendfragen, Hindenburgstrasse 19 - 3 Hannover - RFA.
- B-XIII *La contestation politique.*
 Responsable : Prof. Georges Lavau (Univ. de Paris - France).
 Adresse : Fondation Nationale des Sciences Politiques - 27, rue Saint-Guillaume - Paris VII^e - France.
- B-XIV *Le processus de décision politique.*
 Responsable : Prof. Dusan Sidjanski (Univ. de Genève - Suisse).
 Adresse : Institut d'Etudes Européennes - Avenue Krieg 28, Genève - Suisse.
- B-XV *Modernisation politique.*
 Responsable : Prof. Ali Mazrui (Makerere College, Univ. de Kampala - Ouganda).
 Adresse : Makerere University College, Department Political Science - P.O. Box 262, Kampala - Ouganda.

Les informations relatives au programme, à l'agenda, aux droits d'inscription, aux conditions d'acquisition des rapports, à la réservation des chambres d'hôtel peuvent être obtenues *en écrivant au Secrétaire Général de l'AIISP, 43, rue des Champs Elysées, 1050 Bruxelles, ou en téléphonant au 48.34.38 à Bruxelles.*



FONDATION UNIVERSITAIRE

PRIX EUROPEEN EMILE BERNHEIM 1971

25.000 F.

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne.

Ce prix est destiné aux étudiants qui auront effectué un travail sur l'intégration européenne ; il vise à les intéresser aux problèmes posés par celle-ci et doit constituer pour eux un stimulant à l'amélioration de leur formation dans ce domaine.

Conditions de présentation :

Ce prix peut être décerné soit à un étudiant d'une université belge ou de l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire, soit à un ancien étudiant d'un de ces établissements, diplômé depuis moins de trois ans au moment de l'introduction de la demande.

Délai :

Les mémoires doivent être déposés, en deux exemplaires, au plus tard le 31 décembre 1970, au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire, rue d'Egmont 11, 1050 Bruxelles — Tél. 11.81.00.



Bibliothèque de l'Institut

Acquisitions récentes

- Belgique. Statistiques de base 1964-1968. Bruxelles, Institut belge d'Information et de Documentation (1970), 95 p., quatrième édition.
- België. Basis statistieken 1964-1968. Bruxelles, Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie (1970), 95 p.
- Cassin, René. La France en guerre et les organisations internationales 1939-1945. La Haye-Paris, Mouton, 1969, 273 p. Préface de Jean Charpentier. Collection générale de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Grenoble.
- Closset, Charles-Louis. Traité pratique de la nationalité belge. Bruxelles, Bruylant, 1970, 165 p. Extrait du répertoire pratique du droit belge. Complément. Tome III.
- Collège d'Europe. Les chemins de fer et l'Europe. Bruges, De Tempel. Tempelhof, 1969, 2 vol., 571 p.
- Collège d'Europe. La notion d'un marché commun dans un processus d'intégration. Mélanges offerts à Rudolff Regul. Bruges, Collège d'Europe, 1969, 258 p.
- Collège d'Europe. The people's democracies after Prague : Soviet hegemony, nationalism, regional integration ? Démocraties populaires après Prague : hégémonie soviétique, nationalisme, intégration régionale ? Bruges, De Tempel, Tempelhof, 1970, 334 p. Collège d'Europe. Semaine de Bruges 1969 Bruges week. Jerzy Lukaszewski, éditeur.
- La CSC responsable de l'avenir. Rapport élaboré à la demande du XXIV^e congrès de la CSC à Bruxelles, 24-26 octobre 1968. Bruxelles, CSC, 1969, 302 p. CSC « Etudes sociales et économiques » XIII. Avant propos de A. Cools. Introduction de J. Houthuys. Edition revue et complétée.
- Delgros, Xavier. Les majorités de reflux à la Chambre des députés de 1918 à 1958. Paris, Presses universitaires de France, 1970, 144 p. Préface de André Haurion. Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris. Série « Science Politique » n° 20.
- Duverger, Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, Presses universitaires de France, 1970, 872 p. Collection Thémis. Droit.
- Foviaux, Jacques. La rémission des peines et des condamnations. Droit monarchique et droit moderne. Paris, Presses universitaires de France, 1970, 189 p. Préface de Robert Vouin. Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris. Série « Sciences criminelles », n° 2.

- Gérin, Paul. *Initiation à la documentation écrite de la période contemporaine (fin du XVIII^e siècle à nos jours)*. Liège, Librairie Fernand Gothier, 1970, XVI + 233 p.
- Ghebalí, Victor-Yves. *La France en guerre et les organisations internationales. 1939-1945*. La Haye-Paris, Mouton, 1969, 273 p. Avant-propos de René Cassin. Préface de Jean Charpentier. Collection générale de la Faculté de droit et des Sciences économiques de l'Université de Grenoble.
- Grenn, Andrew Wilson. *Political integration par jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in european political integration*. Leyden, A.W. Sijthoff, 1969, 847 p. Préface du Prof. H.G. Schemers.
- Gros R.C., Gardin J.C., Levy F. *L'automatisation des recherches documentaires. Un modèle général « Le Symbol »*. Paris, Gauthier-Villars, 1964, 260 p. *Collection Documentation et Information* dirigée par Paul Poindron.
- Imbert Jean, Morel Henri, Dupuy René-Jean. *La pensée politique, des origines à nos jours*. Paris, Presses universitaires de France (1969), 599 p. *Collection Themis. Textes et Documents*.
- Ionescu Ghita et Madariaga Isabel de. *Opposition. Past and present of a political institution*. Londres, Watts & Co Ltd., 1968, vol. 1, 213 p.
- Kili Suna. *Kemalism (Mustafa Kemal Atatürk)*. Istanbul, Mentis Matbaasi, 1969, 239 p. School of Business Administration and Economics Robert College.
- Lamberti, Jean-Claude. *La notion d'individualisme chez Tocqueville*. Paris, Presses universitaires de France. *Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris. Série « Science politique », n° 19*.
- Leblanc J.C. et Jamet Lucien. *La vie constitutionnelle et publique 1945-1968. L'Assemblée nationale malgache de 1960 à 1968. Madagascar, Faculté de Droit et des Sciences économiques, 1969, 357 p. Avant-propos de Franck Moderne. Annales de l'Université de Madagascar, 6*.
- Mélanges en l'honneur du professeur Dr. Yavuz Abadan. Ankara, Sevinç Matbaasi, 1969, 895 p.
- Napione Giovanni. *L'ombudsman. Il controlllore della pubblica amministrazione*. Milan, Dott. A. Giuffré, 1969, 283 p.
- Omaggio a Bruno Leoni. Milan, Dott. A. Giuffré, 1969, 166 p. Institut de Science politique de l'Université de Pavie.
- Réunion consultative des représentants spéciaux des gouvernements des pays non alignés. Belgrade, Medunarodna Politika, 1970, 184 p.
- Rokkan, Stein. *Comparative research across cultures and nations*. Paris-La Haye, Mouton, 1968, 238 p. Publication du Conseil international des Sciences sociales.
- Rokkan Stein et Meyriat Jean. *International guide to electoral statistics. Guide international des statistiques électorales*. La Haye-Paris, Mouton, 1969 351 p. Vol. I : National elections in Western Europe. Elections nationales en Europe occidentale.
- Trotsky Léon. *Lénine*. Paris, Presses universitaires de France, 1970, 278 p. Suivi d'un texte d'André Breton présenté par Marguerite Bonnet. *Collection « A la pensée »*.



Comptes rendus

Dirk WILMARS, Le problème belge, la minorité francophone en Flandre. Editions Erasme, Anvers, 1968, 211 pages.

Voici un petit livre fort éclairant. Publié en néerlandais en 1966 sous le titre plus précis : « La psychologie des francophones en Flandre », cet ouvrage a été fort bien traduit et adapté par M. Edmond Knaeps, qui vit à Paris.

Dirk Wilmars est le pseudonyme d'un magistrat anversois qui écrivit naguère, sur les traces d'Erasmus, un livre délicieux intitulé : « L'éloge de l'hypocrisie ». La sortie de presse de son dernier-né : « Le problème belge » a suscité une véritable conspiration du silence dans la presse écrite de langue française. Aussi, avons-nous estimé nécessaire d'en analyser ici le contenu.

Dans la préface, le Ministre d'Etat Théo Lefèvre écrit : « Il est bon qu'un homme aussi fin, aussi cultivé que Dirk Wilmars, tourmenté par cette trahison d'une partie de l'élite, ait étudié sans préjugés ni parti pris l'évolution des milieux francophones en Flandre, plaçant de surcroît le phénomène dans le contexte de l'Europe ».

La première partie est consacrée à l'avènement des groupes francophones en Flandre. La minorité francophone semble aussi ancienne que la Flandre elle-même. Au XVI^e siècle, les citoyens les plus riches d'Europe résidaient à Anvers. Les Anversois étaient sous l'influence constante du français parlé, à longueur de journée, par les étrangers et par leurs compatriotes en contact avec ces derniers. A Anvers, le français était devenu un signe de puissance et de richesse. Dans les milieux de la noblesse et du négoce, on parlait le français par snobisme ou par arrivisme. On constate le même phénomène à Bruges.

Dans la deuxième partie, l'auteur se penche sur l'ère des privilèges. L'invasion de notre pays par les troupes de la Révolution et de Bonaparte y opéra un changement fondamental de la politique linguistique. En effet, les autorités d'occupation alignèrent purement et simplement l'administration des Pays-Bas méridionaux sur celle de la République Française. Pour diverses raisons, surtout politiques, les postes-clés devenus vacants après la révolution de 1830 furent confiés, dans l'ensemble du pays, en priorité aux francophones. Le régime avait été créé par et pour la classe possédante, qui, en Flandre, était d'expression française. Ignorant le néerlandais, les Belges au pouvoir parlaient le français entre eux et, invoquant l'article 23 de la Constitution, l'imposaient à leurs subordonnés sans distinction d'origine. Le 12 mai 1873, la Cour de Cassation décide que le néerlandais ne saurait être admis au prétoire.

L'auteur se déclare d'accord avec Max Lamberty et Leo Picard pour dire que les hommes d'état belges n'ont jamais élaboré le projet de franciser les provinces flamandes. Les Flamands — la barrière linguistique coïncidant avec la barrière

sociale — étaient persuadés que l'usage du français était la condition première pour réussir dans la vie et se francisaient d'eux-mêmes, spontanément.

Les liens de réciprocité entre l'élite et le peuple font l'objet de la troisième partie. Une civilisation ne serait pas pensable sans ce besoin qu'éprouvent les gens d'imiter ceux qui les influencent. Depuis une quinzaine d'années, la mentalité des francophones a incontestablement changé. À défaut d'attrance pour le peuple et sa langue, ils se voient obligés d'apprendre le néerlandais sous la pression d'un contexte national nouveau créé par le Mouvement Flamand. Grâce au suffrage universel, les couches populaires ont profondément modifié la mentalité des classes supérieures.

L'auteur a intitulé la quatrième partie de son ouvrage : *La laideur flamande*. D'aucuns seront peut-être choqués, écrit-il, par le contenu de ce chapitre qui se propose d'analyser la signification sociologique des jurons et autres expressions malsonnantes dont les Flamands font un si large usage. Au risque de se voir reprocher une recherche malsaine de la sensation, il n'hésite pas à citer les termes les plus orduriers répandus dans les bas-quartiers, les ports, les usines, les casernes. En fait, le juron est l'expression d'une réaction sociale populaire contre la distinction affectée de l'élite.

Dans la cinquième et dernière partie, l'auteur analyse la situation actuelle. La minorité francophone n'est pas un peuple. Elle en est une partie, une ancienne élite ayant fait sienne une langue étrangère. Les prétentions des Flamands francophones ne sont pas exemptes d'un certain snobisme.

Tous les francophones de Flandre n'admettront certes pas les idées de Dirk Wilmars. Celui-ci ne l'ignore pas. Mais, lucidement et loyalement, il a voulu rappeler le cours inexorable de l'histoire.

Wladimir S. Plavsic.



James BARROS, *Betrayal From Winthin*. Joseph Avenol, Secretary General of the League of Nations, 1933-1940. New Haven and London, Yale University Press, 1969, 289 pages, \$ 10,00.

L'auteur est professeur au Département d'Economie Politique à l'Université de Toronto.

Durant la période critique de sept ans qui vit la faillite des discussions sur le désarmement, la montée de l'Allemagne nazie au rang de grande puissance, l'éclatement de la deuxième guerre mondiale et la défaite de la France, la Société des Nations fut dirigée par un ancien fonctionnaire français, Joseph Avenol. D'orientation conservatrice et manquant de perspicacité politique, le Secrétaire Général joua un rôle qui tendait à hâter l'avènement des forces anti-démocratiques et la démission de la Société des Nations.

La tactique dominante d'Avenol était d'esquiver les questions politiques susceptibles de compromettre l'ensemble des membres de la Société des Nations ou d'embarrasser les grandes puissances. Le Secrétaire Général resta donc silencieux lorsque l'Allemagne annexa l'Autriche et anéantit la Tchécoslovaquie, prit des initiatives de nature à déforer la position juridique et morale du Gouvernement d'Haïlé Sélassié durant la crise éthiopienne, et tenta même de collaborer avec les forces victorieuses de l'Axe après la chute de la France.

Les contours de ce portrait ne rendent pas le personnage sympathique. Il s'agit ici de la publication de documents inédits et d'un authentique événement dans le domaine de la littérature politique relative à une organisation internationale durant une période critique.

L'auteur revient sur cette question qui ne se désarme pas : appartient-il au Secrétaire Général d'une organisation internationale de prendre des initiatives politiques ? Nous laissons au lecteur le soin de répondre selon sa conscience.

Wladimir S. Plavsic.



B. FAVREAU, « Georges Mandel », un Clémenciste en Gironde.

Institut d'Etudes politiques de Bordeaux. Centre d'Etude et de Recherche sur la vie locale, Editions Pedone, Paris, 1969, 295 pages, 30 NF.

Georges Mandel, bien que la mort l'ait sans doute privé de l'occasion de jouer un rôle politique majeur, offre une image relativement classique du « cursus honorum » de la politique en France ; ses débuts comme journaliste et chef de Cabinet de Clémenceau ; son parachutage comme député de la Gironde, puis son implantation comme conseiller général et maire en Médoc ; ses discours à la Chambre ; son accession au Ministère, d'abord aux PTT, puis aux Colonies, enfin à l'Intérieur ; une carrière que la guerre à brisée à travers le désastre de 1940 et l'aurole du martyr des nazis.

C'est l'originalité de ce travail d'avoir, à partir de renseignements inédits, démontré les attaches locales de l'homme politique national. La démonstration est convaincante de l'imbrication des circuits de la politique locale et du pouvoir national.

Il est une autre dimension qu'on ne saurait guère oublier à la lecture du volume. La III^e République a toujours été présentée comme un régime de dépersonnalisation du pouvoir. Elle a voulu ignorer les hommes, à l'exception de quelques-uns, dont précisément Clémenceau, mais comme à regret et dans ses instants les plus dramatiques. Il n'en reste pas moins qu'elle a forgé un type d'homme politique qui a marqué ses succès comme ses échecs.

Voilà assurément une biographie politique passionnante. Elle permettra au lecteur de se tremper dans l'atmosphère politique de la France d'entre les deux guerres. C'est toute une époque que l'auteur ranime sous nos yeux.

Wladimir S. Plavsic.



Le Renouveau de la Convention de Yaoundé. Institut d'Etudes Européennes. Université libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1969, 96 pages, 155 FB.

Dans son allocution d'ouverture, le président Ganshof van der Meersch signale que l'Institut d'Etudes Européennes consacre son enseignement complémentaire en 1969 à « la Communauté et le problème du développement ».

Le 1^{er} juin 1969, expirait le régime institué par la convention signée à Yaoundé le 20 juillet 1963. Ce sont les problèmes que pose le renouvellement de cette convention qui font l'objet de ce colloque.

Parmi les participants, on notait des représentants qualifiés des pays concernés, de l'industrie et du monde universitaire belges. Des débats on peut retirer quelques grandes notions : les Etats associés d'Afrique désirent le renouvellement de la convention de Yaoundé car ils y voient des avantages certains ; les milieux industriels européens se soucient d'obtenir des garanties pour leurs investissements. La conclusion fut empruntée à ce grand disparu, au Père Lebreton qui avait écrit : « Le développement est d'abord la promotion de l'homme concret et existant ».

Wladimir S. Plavsic.

★

L'Europe centrale et orientale. Institut d'Etudes Européennes, Université libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1969, 178 pages, 270 FB.

L'Institut a voulu consacrer son enseignement complémentaire à un thème de particulière actualité parce qu'il pose le problème des rapports entre les Communautés et les autres pays européens.

Le colloque dont il s'agit ici s'est attaché à deux aspects de ce thème général : d'abord, la normalisation des relations avec la République démocratique allemande ; ensuite, les négociations entre l'Autriche et la Communauté, leurs difficultés juridiques et politiques.

En quoi subsiste-t-il une question allemande ? C'est à cette question que le professeur Goriély s'est attaché à donner une réponse complète en guise de conclusion de la première journée. Cet exposé très clair devra retenir l'attention du chercheur.

La deuxième journée consacrée aux problèmes de l'Europe orientale a permis de constater que les stéréotypes sur lesquels nous avons vécu à l'époque de la guerre froide sont aujourd'hui dépassés. Les délégués des différents pays de l'est européen ont enrichi leurs collègues de l'ouest par leurs communications respectives.

Wladimir S. Plavsic.

★

Les Etats Scandinaves. Institut d'Etudes Européennes, Université libre de Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1969, 110 pages, 195 FB.

Après s'être penché sur l'Europe centrale, sur les problèmes que pose l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté sur le renouvellement de la convention de Yaoundé, l'Institut a jugé bon d'étudier les relations entre les Etats scandinaves et la Communauté.

Le Président de l'Institut d'Etudes Européennes, le professeur Ganshof van der Meersch, déclarait lors de l'ouverture du colloque : les circonstances ont amené ou amèneront ces pays, individuellement ou en groupe, à considérer comme une nécessité les liens qu'il leur faudra désormais nouer avec les Communautés européennes, voire à envisager temporairement des voies moyennes.

Les débats furent introduits par le professeur Pescatore. M. Dahlman traita de la politique de neutralité de la Suède. L'ambassadeur Wendelen évoqua les pays scandinaves devant l'intégration. Le consul général Østbye traita du « besoin

nordique d'un marché plus vaste». M. Gundelach consacra son exposé au Danemark et la politique agricole commune.

Chacun de ces exposés fut suivi d'interventions intéressantes, dues aux spécialistes les plus avertis des quatre pays scandinaves.

Wladimir S. Plavsic.

★

La décision dans les Communautés européennes, Institut d'Etudes Européennes, Université libre de Bruxelles. Gands Coloques Européens, Presses Universitaires de Bruxelles, 1969, 511 pages, 840 FB.

Voici un ouvrage massif consacré au colloque de l'Association pour le développement de la Science politique européenne, organisé par l'Institut d'Etudes politiques de Lyon, sous la direction de Pierre Gerbet et Daniel Pepy.

Le mécanisme de prise de décision dans les Communautés européennes constitue un processus original dont l'analyse doit permettre de mieux comprendre le fonctionnement des Communautés, de préciser la portée de leur action et le sens de leur évolution.

Le présent ouvrage reprend l'essentiel des rapports et communications présentés au colloque, revus et complétés à la lumière des discussions. Il fournit une description et une explication aussi complètes et concrètes que possible de la façon dont les décisions sont prises dans le cadre des Communautés européennes et il apporte des précisions souvent inédites. Bref, un livre qui comblera les chercheurs.

Wladimir S. Plavsic.

★

Guy HERAUD, Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Presses d'Europe, Paris.

Professeur à l'Institut européen des hautes études internationales de Nice, dirigeant les cours du Collège universitaire fédéraliste d'Aoste, Guy Héraud a aussi, et peut-être surtout, une chaire de droit public à Strasbourg, ville dont la présence du Conseil de l'Europe fait un observatoire privilégié pour les analystes et historiens du processus qui conduit notre vieux continent à son indispensable rassemblement.

Militant depuis longtemps dans les associations qui œuvrent à cet effet, il a consacré plusieurs livres à ce domaine, parfois traduits (ou publiés initialement) en italien et en allemand, ou édités en Belgique. Les plus importants, *L'Europe des Ethnies*, de 1963, et *Peuples et langues d'Europe*, de 1968 (Denoël), ont contribué, comme *L'Europe aux cent drapeaux*, du juriste breton Yvan Fouéré (publié en 1968 dans la même collection du Centre international de formation européenne), à l'essor de la régionalisation, dont les projets fleurissent maintenant, sous des versions variées, en France, en Belgique, en Italie et même outre-Manche, à propos notamment du Pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord, etc...

Théoricien et praticien, G. Héraud, un des meilleurs experts actuels du fédéralisme et des questions européennes, est particulièrement qualifié pour préciser « Les principes du fédéralisme et la fédération européenne ». Estimant que fait défaut, jusqu'à présent, une « théorie juridique du fédéralisme », il s'attache à

la dégager, sans se limiter à l'ordre dit politique (international par liens entre Etats jusque là souverains, et interne par fédéralisation d'un pays unitaire). Opposant perspectives fédéraliste et étatiste (ou, dirais-je, unitariste, l'Etat ne disparaissant pas nécessairement dans la cité fédérale et, moins encore, dans les fédérations existantes, comme les Etats-Unis ou l'Helvétie), il s'attache à préciser le contenu d'un fédéralisme « économique, social et culturel ».

Cette exploration est féconde et novatrice, les applications concrètes dans ce domaine restant, à ce jour, exceptionnelles et rudimentaires dans le droit positif. Evoquant l'autogestion de style yougoslave (dont la réalité effective sera sans doute contestée par ceux qui considèrent dictatorial, monocratique et de parti unique, le régime de Belgrade) et certaines réalisations, indiscutables celles-là, des Communautés européennes, l'auteur pense aussi que c'est vers les solutions fédérales que « plus ou moins consciemment s'orientent, à l'Université et dans les entreprises », les courants issus des troubles français de mai 1968.

L'éminent juriste et politiste résume d'abord, dans son présent volume, une doctrine du fédéralisme, à ses yeux pluralisme social évitant les écueils extrêmes et opposés de l'anarchie et du totalitarisme. Après avoir rappelé le rôle et les sources du droit, il définit sa conception des principes fédéralistes, distinguant nettement décentralisation, confédération et authentique fédération abusivement confondues souvent. Il expose ensuite un plan de fédération européenne généralisée aux secteurs extra-politiques, envisageant les trois éventualités d'une Europe des Etats historiques, ou des régions économiques ou des « régions mono-ethniques, préconisant cette dernière.

Il étudie les rapports entre fédérations et éléments fédérés, puis les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif fédéraux, par référence notamment à un texte de son ami Alexandre Marc paru en 1949, auteur qui a du reste enrichi d'une préface et surtout d'une post-face approfondie l'ouvrage de G. Héraud, dédié à feu son collègue de Strasbourg et ami Michel Mouskhély.

Prolongé d'annexes et d'une utile bibliographie, le dernier chapitre de G. Héraud cherche les voies concrètes, légales principalement, d'inscrire dans les faits des vues qui, chez P.J. Proudhon, par exemple, paraissaient encore embryonnaires et généreuses, mais utopiques. A un traité portant constitution de la fédération, méthode dite du pacte fédéral, il préfère celle dite constituante, le traité entre Etats se limitant à convoquer une assemblée européenne chargée d'élaborer la Charte fédérale. Envisageant « l'écroulement définitif de l'ordre stato-national », il conclut : « Les Etats généraux de la Cité fédéraliste paraissent l'instrument inévitable de plein achèvement de la révolution ».

Charles Melchior De Molènes



Stein ROKKAN et Jean MEYRIAT, International guide to electoral statistics. Guide international des statistiques électorales. Vol. I : National elections in Western Europe. Elections nationales en Europe occidentale. La Haye-Paris, Mouton, s.d., 351 p., 84 FF.

Stein Rokkan et Jean Meyriat publient, sous les auspices du Comité international des Sciences sociales en étroite collaboration avec le Comité de sociologie politique de l'Association internationale de sociologie, le premier volume du Guide international des statistiques électorales.

En 1962, le Comité lança un plan de publication d'une série de guides touchant différents domaines des Sciences sociales, dans le but d'attirer l'attention des sociologues sur les possibilités et potentialités des recherches comparatives. Ce premier volume concrétise le travail de recherche en statistiques électorales.

L'idée de telles recherches, lancée en 1959 par le politiste finlandais Jan Magnus Jansson, fut reprise par Stein Rokkan en 1960. Il élabora, alors, le plan de ce guide international. L'auteur présente l'ouvrage comme « un instrument de référence mis pour la première fois à la disposition des historiens et des spécialistes de sciences sociales dont les recherches portent sur le changement politique dans les systèmes pluralistes permettant une compétition plus ou moins ouverte entre les partis ».

Quinze chapitres composent cet ouvrage, chacun correspondant à un pays d'Europe occidentale dont le régime est pluraliste : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Grande-Bretagne.

Une évolution chronologique des systèmes électoraux depuis l'institution de la représentation populaire, des bibliographies détaillées sur les sources de statistiques électorales de chaque période et sur les études consacrées à chaque série d'élections, des tableaux de résultats électoraux par partis, pour toutes les élections depuis l'introduction du suffrage universel semblent former l'essentiel de chaque chapitre. L'élaboration et la rédaction furent, dans chaque pays, confiées aux spécialistes les plus entraînés à ce type de statistiques.

F. Zombek-Fuks et William Fraeys ont rédigé le chapitre relatif à la Belgique. La législation électorale retenue concerne uniquement les conditions de l'élection des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat. Un bref historique rappelle l'évolution du suffrage en Belgique. Les auteurs font correspondre à chaque période de cette évolution, des notices bibliographiques et terminent par un intéressant tableau des résultats des élections à la Chambre des Représentants de 1919 à 1965.

M. Goethals.



Bernard DUCARME. Le financement de la résistance.

préface de Socrate (Raymond Scheyven)

Parmi les sujets en relation avec l'occupation de la Belgique de mai 1940 à septembre 1944, peu de sujets ont été aussi peu explorés que celui du financement des groupements de résistance.

C'est à cette analyse que s'est livré un jeune officier belge, Bernard Ducarme, en cherchant à décrire les formes d'aide financière en provenance de Londres et celles d'auto-financement par prélèvements en Belgique occupée. Bernard Ducarme précise également — à partir de sources inédites et d'interviews — les montants ayant servi à la résistance et il s'attache à distinguer les ressources ainsi que les modes de financement, selon les groupes concernés.

En plus de cette étude, le Courrier du CRISP présente en sa série *Politique et Histoire* un témoignage substantiel de celui qui fut au cœur même de l'opération « financement de la résistance » : Socrate, c'est-à-dire l'actuel Ministre Raymond Scheyven qui ne fut jamais aussi précis, aussi généreux dans ses révélations sur une action à laquelle il s'identifie largement.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : *Le gouvernement belge à Londres et le financement de la résistance armée.*

Chapitre I : Bref rappel historique et organisation du Gouvernement belge à Londres.

Chapitre II : Les activités financières de la Sûreté de l'Etat et de la 2^e Section du MDN.

Chapitre III : Le service Socrate, aide aux réfractaires et à la Résistance armée.

DEUXIEME PARTIE : *Des grands mouvements de résistance armée et leur financement.*

Chapitre I : L'Armée Secrète.

Chapitre II : Le Front de l'Indépendance.

Chapitre III : Le Mouvement National Belge.

CONCLUSION.

Ce courrier est en vente :

— chez votre libraire habituel

— chez l'Editeur : CRISP, rue du Congrès 35, 1000 Bruxelles. - 658.24 au prix de FB 300.

Dans la même série *Politique et Histoire*, une étude de J. Stengers : *La droite en Belgique avant 1940*, C.H. 468-469 du 30 janvier 1970 — 240 francs belges.



UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Fondé par Ernest Solvay



Revue de l'Institut de Sociologie

Rédaction-Administration :

INSTITUT DE SOCIOLOGIE de l'U.L.B. Avenue Jeanne 44, B-1050 Bruxelles (Belgique)

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

Revue trimestrielle (Editions de l'Institut de Sociologie)

600 fr belges pour la Belgique 200 fr belges pour le fascicule.

700 fr belges pour l'Etranger 400 fr belges le n° double

Articles de fond : Science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail, sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.

Chronique du mouvement scientifique

Notices bibliographiques : Notes et documents

comptes rendus critiques

Acquisitions de la bibliothèque

Chronique de l'Institut — Informations

THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW

The **Review** is the official journal of The American Political Science Association (founded in 1903) and the foremost scholarly journal covering government, politics, and international affairs. It includes comprehensive symposia and individual articles on political parties, political theory, American government, public administration, public law, and comparative government. In addition there is an extensive book review section.

Yearly subscription (four issues) — \$ 15.00 domestic

\$ 16.00 foreign

(Includes membership in The American Political Science Association)

RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Review of the Belgian Political Science Institute

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review

Les montants comprennent le port et les 7 % de la taxe de transmission
In de bedragen zijn draagloon en 7 % omzetbelasting inbegrepen
Taxes and postages are included in the amounts

	1970
	F.B. — B.F.
1. Abonnement annuel (5 numéros) — jaarlijks abonnement (5 nummers). Annual subscription (5 numbers).	
Belgique - België	450
Autres pays - Andere landen - Others countries	530
Etudiants - Studenten - Students	225
2. Collection par année de 1959 à 1969 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1969 - Set per Year of 1959 through 1969	450
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1969)	150
4. Collection complète de 1959 à 1969 inclus : 4.000 F.B. Volledige verzameling van 1959 tot 1969 inbegrepen : 4.000 B.F. Full set of 1959 through 1969 : 4.000 F.B.	

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique
ou au compte 68.70200 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3, B-1000
Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor
Wetenschap der Politiek of op rekening n° 68.70200 van de Generale Bankmaatschappij
Warandberg 3, B-1000 Brussel (België).



L'Institut belge de Science politique compte
quatre catégories de membres :

- lecteurs ;
- correspondants ;
- associés ;
- protecteurs.

Les abonnés à la revue RES PUBLICA sont
d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement in-
formés des activités de l'Institut (publications,
conférences, colloques, journées d'étude,
travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der
Politiek telt vier soorten van leden :

- lezende ;
- corresponderende ;
- aangesloten ;
- beschermende.

De intekenaars aan het tijdschrift RES PU-
BLICA zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht
over de bezigheden van het instituut (publi-
caties, voordrachten, colloquia, studiedagen
wetenschappelijke werken).



Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Publications of the Belgian Political Science Institute

1^{re} SERIE — 1^{ste} REEKS — 1st SET

- N^o 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé
1 vol., 1956, 144 pages.
- N^o 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages.
- N^o 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages.
- N^o 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vernaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages.
- N^o 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Colschmitd-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.
- N^o 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- N^o 7. **Les Elections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groot, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.
- N^o 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages.



2^{me} SERIE — 2^{de} REEKS — 2^d SET

- N^o 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles. Epuisé.
1 vol., 1957, 173 pages.
- N^o 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités sont édités par la Librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 7, à Bruxelles. Tél. 11.35.51 - C.C.P. n^o 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

Ces ouvrages doivent être commandés directement à la Librairie encyclopédique.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », Luxemburgstraat 7, te Brussel. Tel. 11.35.51 - P.C.R. n° 7087.07.

De prijzen der werken werden veranderd door de uitgever.



NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- N° 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 3. **La querelle du recensement,** par P.M.G. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays,** par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.
- N° 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- N° 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialiste au XIX^e siècle à Bruxelles,** établi et commenté par H. Lhoest-Offermann.
1 vol., 1967, format 21 x 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série et série « Documents » sont édités par l'Institut belge de Science politique, rue des Champs-Élysées 43, B-1050 Bruxelles (Belgique). C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B1050 Brussel (België). P.C.R. n° 533.74.



**La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale**

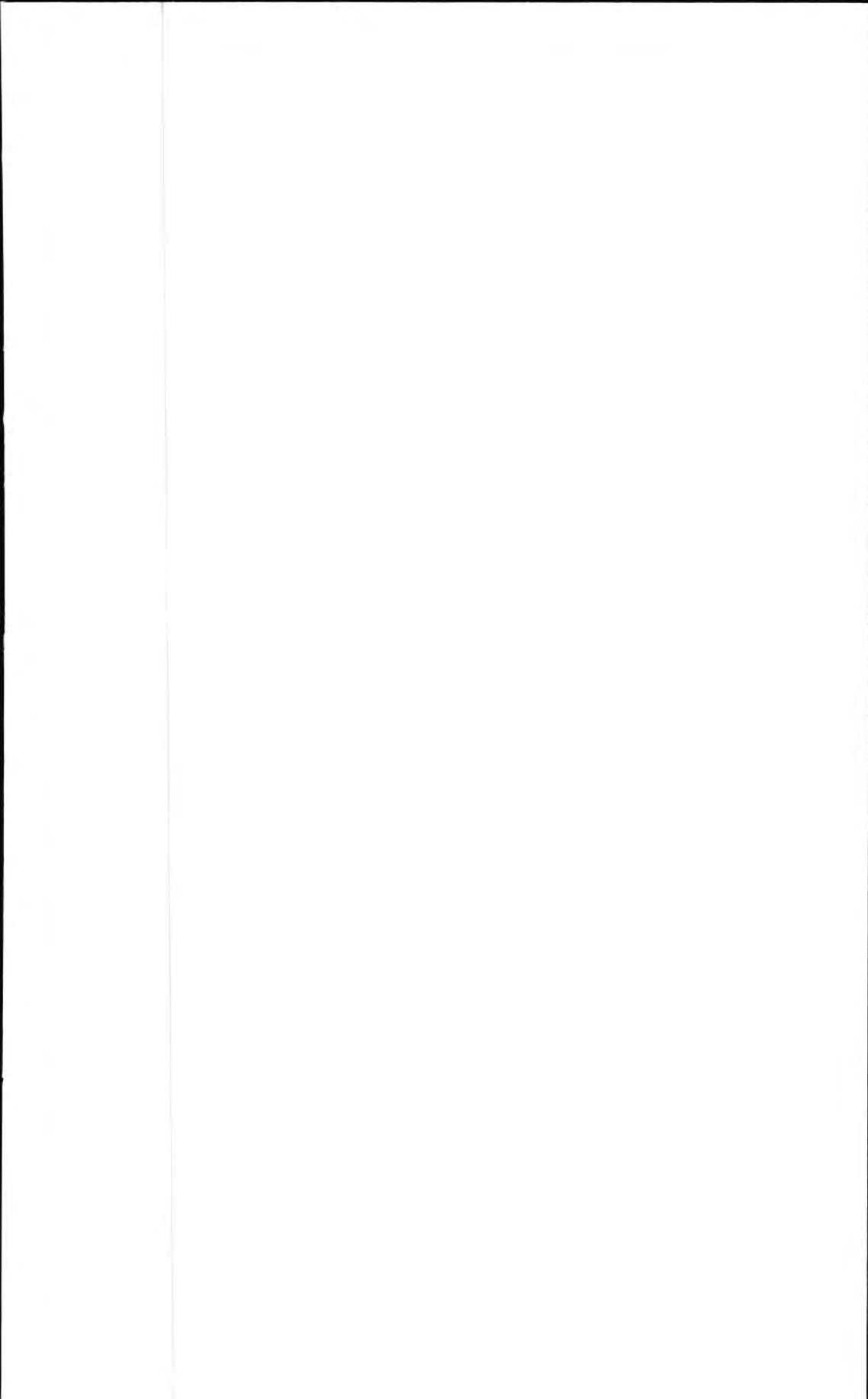


**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding**



Imprimé en Belgique

N° d'éditeur : 1173



IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.



Dir. : Jos. HILGERS
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)