

# RES PUBLICA

VOLUME VI

1964 - 2

BUNDEL VI

1964 - 2

## SOMMAIRE - INHOUD

Le cardinal Mercier et la politique,

*par A. SIMON.*

Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique,

*par Victor CRABBE.*

Pour une meilleure politique d'adaptation de l'homme à l'entreprise,

*par Pierrette SARTIN.*

L'Europe de l'Est entre l'Est et l'Ouest,

*par Jerzy LUKASZEWSKI.*

De Maistre à Tocqueville, la naissance de la science politique moderne,

*par Dominique BAGGE.*

Les « secrets » des religieux,

*par Henri BRUGMANS.*

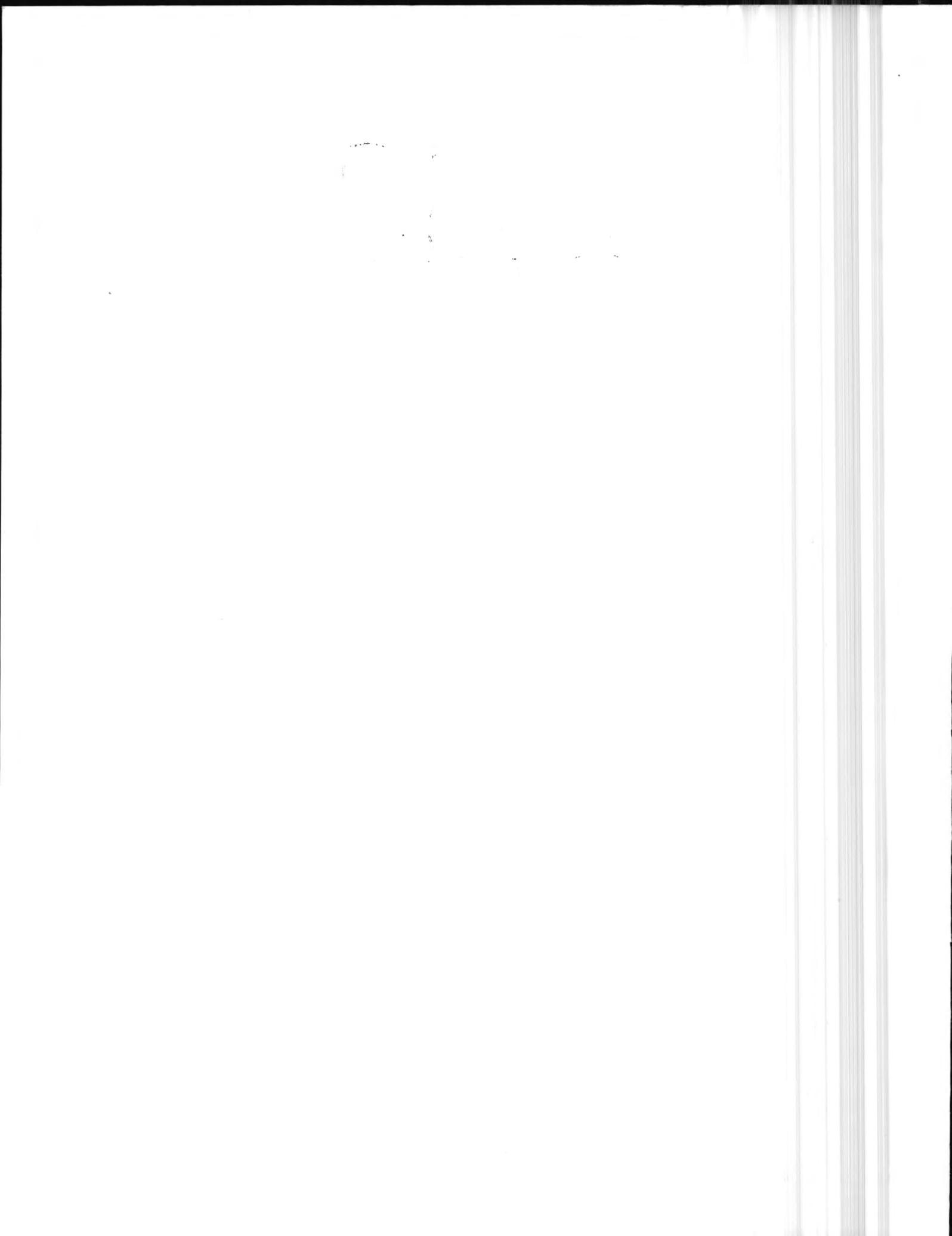
Destin du socialisme. Le mouvement des idées,

*par Léo MOULIN.*

Science politique et intégration de l'Europe,

*par J.R. RABIER.*

Comptes rendus.



# RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Le cardinal Mercier et la politique,  
\* par A. SIMON . . . . . 111-124

Introduction à l'histoire du droit de l'en-  
treprise publique en Belgique,  
\* par Victor CRABBE . . . . . 125-144

Pour une meilleure politique d'adaptation  
de l'homme à l'entreprise,  
\* par Pierrette SARTIN . . . . . 145-155

L'Europe de l'Est entre l'Est et l'Ouest,  
\* par Jerzy LUKASZEWSKI . . . . . 156-168

De Maistre à Tocqueville, la naissance de  
la science politique moderne,  
\* par Dominique BAGGE . . . . . 169-180

Les « secrets » des religieux,  
\* par Henri BRUGMANS . . . . . 181-189

Destin du socialisme. Le mouvement des  
idées,  
\* par L. MOULIN . . . . . 190-192

Science politique et intégration de l'Europe,  
\* par J.R. RABIER . . . . . 193-198

Comptes rendus . . . . . 199-204

VOLUME VI - BUNDEL VI  
1964 - 2

# LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

## DE BEHEERRAAD VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :** J. VAN HOUTTE, sénateur, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — senator, oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- Onder-Voorzitter :** R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- Membres du Conseil :** P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Leden van de Raad :** J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères, professeur à l'Université libre de Bruxelles — volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- W.J. GANSHOF van der MEERSCH, Avocat général à la Cour de Cassation, ancien Ministre chargé des affaires générales en Afrique, professeur à l'Université libre de Bruxelles — Advocaat-generaal bij het Hof van cassatie, oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences, professeur émérite de l'Université de Gand — vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, professor emeritus van de Universiteit te Gent.
- P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — volksvertegenwoordiger, oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles (fondé par E. Solvay) — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel (opgericht door E. Solvay).
- H. JANNE, sénateur, Ministre de l'Education Nationale et de la Culture, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer bij de Raad van State, professor aan de Universiteit te Gent.
- A. MOLITOR, chef de cabinet du Roi, professeur à l'Université catholique de Louvain — Cabinetschef van de Koning, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L. OPDEBEECK, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de la fonction publique — secretaris-generaal van Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het openbaar ambt.
- P.H. SPAAK, membre de la Chambre des Représentants, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, ancien Secrétaire général de l'O.T.A.N. — Volksvertegenwoordiger, Vice-Eerste-Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, oud-Secretaris-generaal van N.A.T.O.
- L.E. TROCLET, sénateur, ancien ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, oud-Minister, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, ancien ministre des Affaires étrangères, professeur à l'Université catholique de Louvain — Volksvertegenwoordiger, oud-Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Directeur de (van) RES PUBLICA:** J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Rédacteur en chef :** Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van Europa (Brugge).
- Hoofredacteur :**
- Secrétaires généraux de l'Institut belge de Science politique :**
- Secretarissen-generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :**
- V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- L. CLAES, secrétaire général du Conseil Economique Flamand — secretaris-generaal van de Economische Raad voor Vlaanderen.
- Siège de l'Institut :** Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - C.C.P. n° 533.74 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldensstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 - P.C.R. n° 533.74.
- Zetel van het Instituut :**

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.

De reproductie van de artikels, hetzij integraal, hetzij samen-gevat, is toegelaten. 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 Politieke Wetenschappen neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden slechts hun schrijvers. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

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

Er wordt kennis gegeven van elk werk in verband met de politieke wetenschappen, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

# Le cardinal Mercier et la politique

---

par A. SIMON.

★

Pour comprendre les prises de positions du cardinal Mercier dans le domaine politique, il faut tenir compte de la psychologie de cette personnalité, des circonstances particulières en lesquelles elle vécut, des principes qui animaient son esprit et sa vie.

Après avoir fixé cet enveloppement de l'action de Mercier, nous déterminerons ensuite ses positions politiques essentielles pour essayer enfin de porter un jugement sur son œuvre.

## I

Dans la *psychologie* de Mercier, quelques traits dominent. Son âme est portée au sentiment. Il l'avoue ; et souvent, au cours de sa vie, ses réactions témoignent d'une sensibilité à fleur de peau.

En 1909, au sortir de la manifestation de masse qui, clôturant le congrès catholique, avait, sur la Grand'Place de Malines, rassemblé dans l'enthousiasme 30.000 participants, Mercier, l'âme vibrante encore du rythme des chants religieux et de la Brabançonne, écrivait, revenu dans son cabinet de travail : « A ce moment je me sentis frémir, je perdis conscience de mon être, il me semblait que le sang s'arrêtait de couler dans mes veines ; j'étais vaincu, terrassé par le sublime de la foi religieuse et de la foi patriotique ».

Mercier est un lutteur ; il déclarait : « Je n'aime pas ce que j'obtiens sans lutte ».

Il a un caractère altier, il le reconnaît : « Présomption d'esprit, de caractère, d'action », écrit-il et il ajoute : « des exigences impérieuses, des précipitations, des vivacités ».

D'autre part, la longue pénétration des systèmes philosophiques a développé en Mercier un esprit voué à la synthèse, mais une synthèse trop dégagée de l'empirisme.

Souvent, dans la vie de Mercier, le réel, après avoir provoqué les premières démarches intellectuelles, aboutissait à une vue de l'esprit.

Enfin, dernière touche à ce dessin psychologique du cardinal : ses adhésions religieuses. Qu'il fût pieux, qu'à la fin de sa vie il fût entraîné vers une vie intérieure et même mystique n'est pas sans intérêt, comme nous le verrons, pour le sujet qui nous occupe ; mais c'est surtout son sens apostolique qui doit être retenu. Très longtemps, à ses yeux, la politique fut un des moyens d'apostolat les plus efficaces.

*Les circonstances ?* L'action de Mercier se développe de 1882, moment où il devint professeur à Louvain, jusqu'en 1926, année de sa mort. La première guerre mondiale de 1914-1918 s'inscrit, violente et bouleversante, dans cette période. Au lendemain du conflit, la politique belge présentait désormais des caractères nouveaux.

J'en retiens deux importants.

Tout d'abord, les ministères homogènes catholiques qui, depuis 1884, étaient au pouvoir firent place, déjà au cours de la guerre, mais surtout après, à des ministères d'union sacrée, d'union nationale ou de coalition. Cette circonstance provoquait inévitablement des modifications essentielles dans la gestion de la cité.

Deux témoignages datés de 1925 précisent la situation. P. Hymans écrivait : « En réalité, l'ancien régime des fortes majorités compactes des gouvernements de longue durée est fini. Il y aura des programmes limités et des agrégations ministérielles successives, appropriées aux besognes et aux nécessités du temps. Cela est nouveau chez nous, et il faut s'y faire ». Et, Van de Vyvere précisait, dans une tonalité de moindre résignation : « La sagesse en ce moment me paraît être une collaboration entre les trois partis sur un programme

limité. La vraie difficulté n'est d'ailleurs pas dans le programme, mais dans la répartition des portefeuilles et l'équilibre des influences gouvernementales et administratives. C'est un véritable puzzle ».

Ces deux témoignages, qui manifestent un véritable réalisme politique, sont d'autant plus caractéristiques qu'au même moment Jaspar se refusait à entrer dans de pareils gouvernements.

On remarque que Hymans comme Van de Vyvere laissent dans l'ombre la possibilité ou le devoir de défendre un programme. Or, le conflit entre les partis était, avant 1914, une opposition créée par la fidélité au programme même de ces fractions politiques ?

L'autre fait est l'éveil patriotique suscité par la guerre. Du vivant du cardinal, le patriotisme présente trois phases caractéristiques : avant 1914 « l'enbourgeoisement du patriotisme », de 1914 à 1918, un élan spontané de générosité et de tolérance ; de 1918 à 1926, un effort, de moins en moins concerté et généralisé, pour maintenir une union nationale.

J'insiste un moment, en parlant de patriotisme, sur la situation d'avant 1914.

Le tempérament belge porté à la critique et au dénigrement, le sens pratique à l'abri des enthousiasmes subits ou continués, les allées et venues internationales qui avaient fait des terres belges un lieu de passage et d'influences idéologiques et commerciales européennes, la neutralité étouffant tout appel à la grandeur et à l'originalité, les réticences catholiques à l'égard des institutions libérales avec les luttes politiques et électorales qu'elles avaient engendrées, tout cela avait créé comme un scepticisme patriotique, avec ce que cela signifie de médiocrité et de calculs profitables.

Les luttes électorales ? Faut-il rappeler ce témoignage de Ferrata, qui fut nonce à Bruxelles de 1885 à 1889 : « Le conflit entre les deux partis (catholique et libéral) devint si vif et si âpre, que l'on arriva à rompre même les relations individuelles entre les hommes des deux camps. On put croire parfois que la Belgique était habitée par deux populations profondément distinctes et hostiles. Pendant la période électorale surtout, les rivalités se réveillaient à tel point que le succès d'un parti sur l'autre prenait l'aspect d'un triomphe remporté plutôt sur un peuple ennemi que sur des concitoyens ».

Voilà où on en était au commencement de la carrière de Mercier. A la fin de la guerre, il écrivait cependant « l'union doit se prolonger jusqu'au lendemain de la victoire, afin de ne laisser se perdre aucune des ressources vitales de la nation à une heure où il faudra, par un effort suprême, remettre en circulation toutes les énergies ».

Telles sont les circonstances majeures qui entourèrent et dirigèrent l'action politique de Mercier.

### Les principes du Cardinal ?

Ils émanent de ses convictions philosophiques, du complexe constitutionnel, des exigences de la foi catholique.

Professeur à Louvain il enseigne la morale. Il y dévoile les premiers linéaments de ses conceptions politiques.

Tout d'abord, la nécessité et le respect de l'autorité civile qui, d'après lui, même si elle est déléguée par le peuple, n'en est pas moins une expression de la volonté divine. Si, pour Mercier, le respect de la dignité humaine se confond avec celui de la personne, il reconnaît à l'Etat un rôle coordinateur dans la gestion du bien commun temporel. Il écrit, à ce propos, une page qui ne manque pas d'intérêt.

« Il est difficile de définir avec précision le rôle que l'Etat a le devoir ou la faculté de jouer dans le domaine de la propriété ; mais il nous semble qu'il y aurait une véritable exagération à lui refuser d'une façon systématique, par peur des abus du socialisme, toute intervention dans la production et la répartition de la richesse publique. L'Etat a pour mission de veiller au bien-être social ; or, le droit de propriété individuel, en ce qui dépasse les besoins de la vie, a pour base le bien être social ; donc, l'Etat a pour mission de seconder et de diriger les efforts individuels dans l'économie de la richesse de manière à assurer l'équilibre de la paix sociale... Le capital entraîne des devoirs spéciaux. Pas plus que le travail, la propriété n'est purement et simplement un droit ; elle suppose au propriétaire une fonction dans l'organisme universel. Le droit d'abuser de la richesse est une conception païenne, le devoir d'en user pour soi et pour autrui est l'idée fondamentale de la justice éclairée par la morale chrétienne ».

On le remarque, dès Louvain, Mercier est un

protagoniste de la justice sociale ; il manifeste une ouverture à la démocratie naissante.

La Constitution et les institutions belges lui ont de plus imposé certaines lignes de conduite.

Au moment où Mercier prend position sur le terrain politique, la longue opposition entre constitutionnels et anticonstitutionnels catholiques a pris fin. Evêques et fidèles se sont, à l'appel de Léon XIII, ralliés autour de la Constitution. Mais qu'on ne l'oublie pas, c'était dans un but d'opportunisme apostolique : le pape l'avait d'ailleurs nettement affirmé.

C'est donc pour défendre les droits cultuels des catholiques que, du moins avant 1914, Mercier et les évêques font appel à la Constitution. Cela d'autant plus que la lutte entre catholiques et libéraux considérés comme laïcisants et non seulement sécularisateurs avait été vive et que, malgré la majorité parlementaire catholique obtenue en 1884, les craintes d'une reprise de pouvoir par les libéraux demeuraient vivaces. Les évêques ont considéré la Constitution comme le Palladium de leurs libertés culturelles.

Pour comprendre l'action politique de Mercier, d'autres aspects des institutions belges doivent être retenus.

Tout d'abord, celui de la Belgique unitaire.

Pour Mercier, toute séparation administrative et évidemment tout fédéralisme est non seulement une trahison, de fait, de la Constitution ; mais il n'envisage pas qu'il soit possible, même à la suite d'une révision constitutionnelle, de concevoir une Belgique qui ne soit pas unitaire.

Cette conception de Mercier s'inscrivait entre autres dans les rapports obligés entre l'Eglise et la Belgique indépendante.

Pour éclairer ce fait, il faut lire avec attention une missive de Frère-Orban. Il écrit en 1879, au moment de ce qu'on a appelé la guerre scolaire : « Le clergé jouit encore de beaucoup de privilèges qu'on peut supprimer. Suivant la Constitution, les traitements et les pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat ; rien de plus. Mais, l'Etat, seul juge d'ailleurs de la quotité des traitements et pensions, n'est pas obligé à bâtir des églises, à donner des palais aux évêques, à donner des presbytères aux curés, à subventionner les séminaires, à autoriser des dons ou des legs en faveur des

églises, à exempter les séminaristes du service militaire ; il n'est pas obligé, en un mot, à faire en faveur des cultes une foule d'avantages qui les placent en dehors du droit commun ».

L'argumentation est forte

Si, au terme de la Constitution, l'indépendance réciproque de l'Eglise et de l'Etat est affirmée, un accord de bienveillance mutuelle, un *modus vivendi* paraconstitutionnel s'est, au lendemain de 1830, inscrit dans les faits.

A dire vrai, beaucoup de constituants, aussi bien libéraux que catholiques, ont voulu un nouveau mode de rapports entre les deux Puissances. La liberté des cultes, au lieu de séparer l'Eglise et l'Etat, — il faudrait dire les Eglises et l'Etat, — devait les unir dans le droit et dans l'action. Si tous, ou à peu près, refusaient, en 1830, que le catholicisme fût la religion d'Etat, ils admettaient qu'il fût considéré comme la religion de la nation.

Il y eut sans doute, dans la suite, des divergences dans l'interprétation de la Constitution : les libéraux progressistes surtout prétendirent que les congressistes avaient voulu la séparation complète ; les catholiques, au contraire, jugeaient qu'elle était incomplète. Pour ces derniers, les libertés modernes avaient été accordées pour faciliter la diffusion de leur culte. Le parti unitaire confessionnel catholique, dont certains scrupules constitutionnels avaient d'ailleurs retardé la naissance, devait y contribuer.

Si on voulait de façon schématique, indiquer la prise de position des partis alors en présence, on devrait dire que le mot d'ordre des catholiques était : Constitution en faveur du catholicisme ou au moins de la liberté religieuse, tandis que les libéraux voulaient la Constitution pour assurer la liberté tout court, disons l'émancipation de l'homme plus encore que celle du pouvoir civil. Les premiers dans leur action politique, sous les gouvernements homogènes catholiques, n'échappent pas à un certain cléricisme, c'est-à-dire à la volonté de présence du catholicisme dans les institutions, — qu'on songe à l'enseignement et à la bienfaisance, — les seconds refusaient cette présence au nom même de la neutralité de l'Etat et de la liberté d'opinion.

Il y a tout au long de ces années de l'indépendance belge un jeu mental subtil à propos de cette liberté d'opinion : elle est toujours comprise par

les catholiques comme une liberté en faveur de leur culte. Ce qui faisait dire à Frère-Orban : lorsque nous disons liberté, vous dites privilèges.

C'est dans ce complexe politique que s'affirme, en plus de ses convictions philosophiques, les adhésions religieuses de Mercier.

L'idée qu'il se fait de la patrie, et par là de la politique, est d'inspiration chrétienne.

L'action politique de Mercier s'inscrit dans l'amour patriotique et celui-ci est pour lui un devoir moral. Lorsque Mercier fait de la politique — et il en fit — il a conscience de pratiquer la morale que sa conscience d'homme, de chrétien et d'évêque lui impose.

Il est dans la vie du cardinal un épisode assez caractéristique à ce propos. Sa fameuse pastorale *Patriotisme et Endurance* avait été traduite en italien. On crut devoir en soumettre le texte au censeur des livres du vicariat de Rome. Tout d'abord, l'autorisation ne fut point accordée. Le motif ? « Fa la politica », déclarait le censeur.

Ce à quoi Mercier répondit : « Je me suis souvenu de cette parole que l'Eglise adresse à l'évêque le jour de son sacre : « Ne confondez jamais et ne permettez jamais que l'on confonde la vérité et le mensonge, la lumière et les ténèbres, la justice et l'iniquité ». Et plus tard, « L'évêque et ses prêtres, dira-t-on, ne sont-ils pas exclusivement préposés aux besoins spirituels des âmes ? L'Eglise ajoute le cardinal, n'est pas une société invisible de purs esprits. Les fidèles sont exposés aux besoins et aux périls du corps et de l'âme, du temps et de l'éternité. La sollicitude des pasteurs doit s'étendre à tous ces intérêts ».

Résumant sa vie, il écrivait en 1924 : « J'avais prêché le patriotisme pendant la paix. J'avais consacré ma pastorale de 1911 à la *Piété patriotique*. J'avais rappelé cet admirable enseignement de Saint Thomas : « Nous avons trois créanciers : Dieu, nos parents, la patrie ; Dieu notre créateur, notre Providence ; nos parents auteurs de nos jours et nos premiers éducateurs ; la patrie, principe et force directrice de notre vie sociale. Aussi, nous devons un culte fait de respect et d'amour à Dieu d'abord, à nos parents, à la patrie ensuite... Le patriotisme n'est pas seulement un sentiment, issu de la communauté des souvenirs, de la communauté des aspirations entre concitoyens, d'un

même pays. Le patriotisme est une vertu. La patrie, c'est la famille agrandie. Le citoyen lui doit la sécurité, en partie au moins le libre développement de ses facultés. Il lui est donc débiteur des mêmes sentiments dont il est redevable envers la famille. Le patriotisme est une dette sacrée, c'est un devoir ».

Devoir de reconnaissance et de solidarité, respect de l'autorité parentale dont le pouvoir civil est une extension, tel était, d'après Mercier, le contenu moral fondamental du patriotisme.

Si, comme il le disait, « le patriotisme était regardé par l'élite de la Grèce et de la Rome antique, comme la plus haute des vertus naturelles, l'idéal terrestre par excellence », le christianisme, pensait-il, l'avait encore annobli en l'engageant dans le respect des droits de Dieu sur l'individu et sur la société, en exigeant également la dignité humaine. C'est pour cela que Mercier refusait cette « aberration que l'Etat est omnipotent, comme il le disait, et que son pouvoir discrétionnaire crée le Droit ».

Le patriotisme étant, pour Mercier, au service de Dieu et de l'Eglise et par là de la nation, la gestion politique devait avoir deux caractéristiques religieuses : assurer la suréminence des droits de Dieu et de l'Eglise ; être une solution de facilité apostolique pour contribuer au triomphe de Dieu dans les institutions.

Telle est la persuasion de Mercier avant 1914.

C'était, en somme, qu'on le dise ou non, vouloir une théocratie à la mode parlementaire.

Cependant, au cours de la guerre de 1914, sa pensée se nuancera. Il écrivait : « Le patriotisme revêt un caractère religieux. Les intérêts de famille, de classe, de parti, la vie corporelle de l'individu sont, dans l'échelle des valeurs, au-dessous de l'idéal patriotique parce que cet idéal, c'est le Droit qui est absolu ; ou encore, cet idéal, c'est la reconnaissance publique du Droit appliqué à la nation ». Il ajoutait : « La concorde nationale s'allie chez nous à la fraternité universelle. Mais au-dessus de l'universelle fraternité, nous plaçons le respect du Droit absolu, sans lequel il n'y a pas de commerce possible ni entre les individus ni entre les nations ». Il précisait : « Que par-dessus les frontières, les peuples s'efforcent à leur tour d'être unis entre eux. Formons la Société des Nations dans le respect du Droit de chacun et par l'accord dans la Justice. »

Il y a dans ces dernières déclarations une notation très caractéristique.

Mercier impose donc au patriotisme de défendre le Droit. C'est le résultat d'une évolution intellectuelle. Au cours de la guerre, lui, dont l'amour de la patrie se signalait par des préoccupations chrétiennes, veut trouver un point de contact avec les incroyants, dont l'attachement à la patrie lui a paru sincère bien qu'il ne s'organisât point d'après les principes chrétiens.

Il voile désormais l'aspect chrétien du patriotisme pour discerner en celui-ci une démarche qui respecte certaines valeurs, une expression du désir humain de l'Absolu, comme il dit.

Il en est ainsi arrivé à faire appel à la conscience personnelle.

Il avait laissé entrevoir cette attitude dès 1909.

Accordant en mars de cette année un interview au *Corriere d'Italia*, il déclarait : « Nous évêques nous essayons scrupuleusement de rester totalement étranger aux luttes électorales, lesquelles sont trop passionnées et pourraient compromettre toute notre œuvre apostolique. Evidemment, les obligations de notre ministère nous font un devoir d'intervenir, comme par l'intérieur, en insistant sur les principes religieux et moraux qui doivent guider la conscience des fidèles dans leurs actes ; mais en matière politique, c'est uniquement dans cette œuvre d'éducation que doit consister notre action ».

On peut évidemment s'étonner en lisant cette déclaration, alors qu'on sait, et nous le rappellerons dans la seconde partie, combien les évêques et même Mercier ont agi sur l'opinion publique au moment des « luttes électorales » ; il n'en reste pas moins qu'au lendemain de la guerre, le cardinal, nous le verrons également, suit plus nettement la ligne de conduite que traçait l'interview de 1909.

Bref, on doit dire, en conclusion de cette première partie, que, pour Mercier, politique, amour de la patrie et convictions chrétiennes s'amalgament pour faire triompher les droits de Dieu, du moins ceux de certaines valeurs transcendantes.

## II

Suivons de plus près l'action de Mercier sur le terrain politique.

A la lecture de sa vie, on remarque immédiatement la modification profonde provoquée par la guerre 1914-1918.

Ame profondément religieuse, la guerre et la détresse de la Belgique le rapprochèrent encore plus de Dieu.

Les historiens qui conservent le sens personnaliste de l'histoire, même s'ils considèrent celle-ci comme la manifestation de pressions sociologiques, ne peuvent s'empêcher d'observer l'importance d'un pareil changement dans la psychologie d'un personnage dont les circonstances vont faire un des maîtres de l'heure.

La vision du monde et l'échelle des valeurs sont désormais modifiées pour Mercier. Son action politique devait inévitablement s'en ressentir. Tout en continuant à vouloir employer la politique comme moyen apostolique, il aura de plus en plus tendance à traiter les choses — et la politique en particulier — « comme par l'intérieur », ainsi qu'il le disait en 1909.

Il y a, à ce propos, un incident caractéristique. Lorsque, en 1919, les femmes participaient pour la première fois aux élections communales, Woeste voulait que les religieuses contemplatives apportent au parti catholique l'appoint de leurs voix : le cardinal refuse. Woeste s'en étonne ; Mercier, pour convaincre cet homme politique lui suggère de faire un quart d'heure supplémentaire de prière chaque jour ! Il en écrit à un de ses intimes : « La politique n'est pas tout dans le monde. Et comment peut-on mieux la servir qu'en se plaçant aux antipodes de l'esprit du monde, avec son affolement et son vain tintamarre ». Les « antipodes », c'est la prière et l'union personnelle à Dieu.

Il n'en reste pas moins que, d'après ce témoignage, Mercier veut encore « servir la politique ». L'expression vaut d'ailleurs la peine d'être soulignée. Il ne s'agit pas d'employer la politique, mais de la servir.

« Servir la politique », c'est pour lui aider le *parti catholique* et le maintenir au pouvoir.

Ce fut, on le sait, la volonté de tous les évêques belges. Cela d'autant plus que, dans leur pensée, cette formation politique était nécessaire pour assurer l'existence et le développement de l'école catholique. C'est ce qui explique leur permanente volonté de maintenir un parti unitaire au risque de

sacrifier, entre autres, l'émancipation politique de la classe ouvrière.

On peut dire que, pour Mercier comme pour les évêques belges, le parti catholique est fondamentalement une position défensive ; l'école se place dans l'offensive. Ils espèrent pouvoir dans les assemblées délibérantes défendre les libertés constitutionnelles favorables à leur culte ; ils emploient l'école pour donner aux âmes une éducation qui renforce la vitalité chrétienne.

Deux témoignages de Mercier sont à ce point de vue très significatifs.

En 1912, alors que, malgré le cartel libéral-socialiste, les élections ont été favorables aux catholiques, le cardinal écrit : « Cette prolongation de la liberté chrétienne que daigne nous octroyer la Providence, nous l'emploierons, sa grâce aidant, à raffermir en nous et à propager hors de nous le royaume de Dieu et à lui préparer des âmes dociles, simples, pures ».

Pour lui, le triomphe du parti catholique est donc celui de la liberté religieuse.

Une remarque s'impose. Les partis de gauche n'admettent-ils pas cette liberté religieuse ?

C'est ici qu'il faut rappeler la divergence d'interprétation de la Constitution dont nous parlions plus haut. Pour les libéraux et les socialistes, il s'agit, en acceptant les libertés modernes, de réaliser le fameux principe : la religion affaire privée : pour les évêques, et pour Mercier, à la suite de leurs options théologiques, il y a une volonté d'assurer, grâce aux libertés, le triomphe de la religion dans le social et dans le politique. Nous nous trouvons en somme, devant la coutumière opposition entre cléricalisme et anticléricalisme. Toute prise en main de la chose politique semblait du cléricalisme aux yeux des hommes de gauche ; tout frein apporté à l'interprétation catholique de la Constitution paraissait aux yeux des évêques de l'anticléricalisme. C'est un des visages du temps et l'action de Mercier en a quelquefois accusé les traits.

Mercier aide donc le parti catholique. Il lui suggère des tactiques — c'est le second témoignage auquel je faisais allusion.

En novembre 1909, les divisions à propos de la démocratie, de la question militaire, de l'affaire coloniale, sont fortes parmi les catholiques. N'y

aura-t-il pas un éclatement du parti ? Un incident très grave aux yeux de certains se prépare. La droite étant divisée à propos du service personnel, il n'y a moyen d'assurer le vote du projet de loi que grâce à une majorité où se retrouveraient les libéraux et certains catholiques. Mercier, alerté par les intérêts de la patrie qu'il croit engagés dans le vote de cette loi, soutient Schollaert pour qu'il accepte, malgré les cris, cette majorité de rechange. Mais, il a compris le danger que court l'unité du parti. Il en écrit à Broqueville : « Pour rallier nos troupes, le gouvernement ne peut faire mieux que de faire déposer par l'un de vous un projet de réforme scolaire ».

Lourde incidence scolaire sur toute la politique belge !

Par tous les moyens, Mercier favorise le Parti catholique. Il emploie son influence qui est grande, auprès des hommes politiques pour apaiser les querelles qui les divisent. Il écrit à Carton de Wiart en 1909 : « Une démarche devrait être faite auprès de votre ami M. Renkin. Il s'agit de gagner M. Segers à l'union. Or, on m'assure qu'il a été froissé par une parole de M. Renkin qui aurait dit : nous ne consultons plus la droite. Un acte d'humilité chrétienne de M. Renkin qui ferait le premier pas vers M. Segers ou mieux encore — peut-être ? — vers M. Woeste contribuerait au rapprochement ». Mercier n'apprécie d'ailleurs pas Woeste qu'il considère comme « un plaideur », mais il sait combien il est puissant.

Les élections intéressent particulièrement le cardinal : il insiste pour que la presse fasse preuve de réalisme politique afin d'entraîner l'opinion publique ; il donne de très larges subsides pour la campagne électorale et il regrette, comme il le dit, que les communautés religieuses, dont « le capital est investi dans des valeurs mobilières », ne puissent aider plus efficacement le parti.

Avant 1914, Mercier, passant de la résistance à l'offensive, fait du parti catholique l'aile conquérante de l'Eglise.

A ce moment, il considère que les catholiques seuls pratiquent le patriotisme authentique puisqu'ils le rattachent à l'extension du règne de Dieu.

Une attitude prise par Mercier, à la fin de 1914, est très symptomatique. Il venait de composer sa pastorale *Patriotisme et Endurance*. Dans la ra-

pidité de composition qui était la sienne et qui très souvent était une improvisation écrite avec ce que cela suppose de spontanéité, il avait, devant le courage de l'armée et l'unanimité de la résistance belge, déclaré que ces attitudes s'expliquaient par l'action salutaire des gouvernements catholiques qui s'étaient succédé depuis 1884. C'étaient eux et le parti catholique qui avaient donné à la nation son âme de générosité et de grandeur. Ce passage était, en somme, un plaidoyer en faveur du parti catholique ; une espèce de propagande électorale !

A la lecture de ce texte que le cardinal lui soumet, le Père Baudhuin, dont les affinités familiales sont libérales, comprend l'inopportunité et même l'inexactitude d'une pareille affirmation. Mercier l'admet et enlève la phrase

Désormais d'ailleurs, il ne confondra plus le patriotisme et le parti catholique. C'est le moment où son idée de patrie se dégage des seules préoccupations chrétiennes pour s'inscrire dans la volonté de respecter certaines valeurs absolues.

Il comprend que, si on peut, à la rigueur, considérer le parti catholique comme un moyen de défense de certaines libertés religieuses, l'exclusivité du patriotisme ne lui appartient pas.

Il continue sans doute à faire du parti une force d'appoint de l'apostolat de l'Eglise, mais, cette fois-ci résolument sur une ligne défensive.

Encore veut-il qu'elle soit solide. S'il favorise les ministères de coalition et les juge nécessaires, même si les catholiques retrouvent la majorité absolue, tout son effort sera d'obtenir un parti cohérent et le plus fort possible pour pouvoir dans une union nationale, assurer le bien commun suprême : celui de la patrie, celui de la foi. Je serais tenté de dire que, avant 1914, Mercier considère la patrie comme un moyen de développer la foi chrétienne tandis qu'au lendemain de la guerre, il veut faire de la foi de ses fidèles un moyen de soutenir la grandeur de la patrie belge.

S'attachant désormais à d'autres méthodes d'apostolat, il emploie tout particulièrement le parti catholique pour enrayer le mouvement extrémiste flamand qu'il juge destructeur de la patrie, et pour empêcher le progrès du parti socialiste, ou plus exactement comme il l'appelle « du socialisme révolutionnaire ».

Il importe, à ce propos, de faire une importante remarque. Mercier — et c'est ici que les éléments psychologiques rappelés au début de cet article doivent être retenus — Mercier, dis-je, a la tendance, à la suite de sa formation philosophique, d'établir entre les faits et les principes des rapports qui quelquefois se meuvent purement dans l'abstraction. Il ne tient pas assez compte d'un certain pragmatisme, pourtant caractéristique chez les Belges. De plus, lutteur, il a besoin d'un ennemi à pourfendre : ce fut le cas lors de ses difficultés louvanistes, lors de son conflit ardent avec le pouvoir occupant, et, au lendemain de la guerre, dans les deux résistances que je viens de signaler.

Dans le mouvement flamand, il dégage trop les faits des pressions pratiques qu'ils subissent ; il interprète les démarches des protagonistes flamands — flamingants si vous voulez —, en fonction de son amour de la patrie. Il entrevoit où ils pourraient aboutir.

Oh, nous le savons, et on vient encore de le rappeler tout récemment, l'effort allemand de division entre les Belges était réel et même, dans les dernières négociations en vue de la paix, le Reich aurait voulu imposer « un district flamand » et un « district wallon » ? Mais, la paix revenue, était-ce bien la préoccupation des leaders du mouvement flamand ?

Un phénomène semblable se manifeste dans l'attitude de Mercier face au socialisme. Le cardinal a la hantise du bolchevisme. Pour lui, les socialistes belges, *nolens volens*, conduisent inévitablement le pays vers le marxisme à la mode bolcheviste. Il le dit et le redit ; il l'affirme solennellement dans ses lettres pastorales. Mais le socialisme antireligieux, marxiste, bolcheviste qu'il combat est-il bien celui des Belges ?

J'ai dit ailleurs qu'à mon sens le socialisme belge s'est développé en Belgique, à la fin du règne de Léopold I<sup>er</sup>, d'une façon originale qui ne suit point les mots d'ordre de Marx mais entend, dans une résistance aux conservateurs, prendre une position démocratique sociale puis politique, pratique plutôt que idéologique.

Quoi qu'il en soit de la pertinence de ces considérations, un fait est certain, Mercier se défie du socialisme et il entend bien employer le parti catholique pour lui résister.

L'intervention du cardinal est très nette lors de la *formation des ministères* : il multiplie ses démarches au Palais pour qu'on accueille dans l'équipe ministérielle tel ou tel candidat. Il soutint, en 1907, la formation du ministère de Trooz ; il insiste en 1909 pour le maintien au pouvoir de Schollaert : « Il faut que ce bon lutteur demeure notre chef », écrit-il à Broqueville ; et, à Carton de Wiart, « Ce serait vraiment une faute de conscience que de ne pas sauver le gouvernement, dans les conjonctures actuelles ». En janvier 1914, il mande à Broqueville : « Il ne peut être question de votre retraite, il ne peut davantage en être question après la prochaine bataille électorale. Le pays a, en ce moment, besoin de vous ».

Que, dans ces interventions, Mercier fasse appel à la conscience, ce qui répond au devoir d'un évêque, ne fait que confirmer les immixtions du cardinal dans les affaires politiques.

Il est certain que des intérêts religieux le sollicitent ; il n'en perd pas pour autant de vue les intérêts de la patrie et quelquefois, pour lui, ceux-ci ne se confondent plus avec ceux du parti catholique.

Il place alors le parti non tant dans l'option religieuse, mais dans celle de la patrie. Ce fut le cas en 1909 lors du vote de la loi sur le service personnel. « L'acceptation de la gauche s'imposait, écrit-il à Schollaert, et quoique l'on ait dit sur divers points du pays, avec plus de bruit que de réflexion..., vous avez bien agi ».

De telles prises de positions annoncent celles que Mercier tint durant la guerre et après.

Il fut un des premiers, avec Michel Levie et malgré Helleputte, à admettre et à demander, en 1917, qu'on forme un ministère de coalition.

Cette volonté d'union nationale, il la maintint, après la guerre, pour « ne laisser se perdre, comme il disait, aucune des ressources vitales de la nation ».

Il soutiendra donc les ministères d'union nationale et en provoquera même la formation. Il juge d'ailleurs devoir d'autant mieux veiller à la composition des équipes ministérielles que le parti catholique n'a plus la majorité aux Chambres. Plus que jamais, son attention, je serais tenté de dire sa pression, se porte sur l'exécutif. Le parti catholique n'ayant plus sa puissance de naguère

pour imposer ses volontés, l'idée catholique trouve sa force de persuasion dans le prestige de Mercier.

Les intentions du cardinal sont nettement exprimées dans une lettre qu'il adresse à Van de Vyvere en 1923 : « Nous avons besoin de vous au gouvernement pour faire respecter les intérêts catholiques. J'espère bien que, pour aucune raison d'ordre privé, vous n'abandonnez votre poste. Si j'étais votre confesseur, je vous ferais un devoir de conscience d'y demeurer ».

Alertant le Roi, éclairant les personnalités chargées de former les ministères, il veille à glisser dans ceux-ci des hommes en lesquels il a confiance.

Ces hommes ce sont ceux dont il ne doute pas de la sincérité religieuse ; ce sont également ceux en lesquels il reconnaît une certaine habileté politique.

Il sait combien, dans les assemblées délibérantes, l'expérience, le jeu complexe des influences, les rapports individuels, les pressions sont importantes. Il sait que déjà, à ce moment, bien que nous ne nous trouvions pas encore devant des groupes de pression bien organisés, la tactique et la stratégie des couloirs sont opérantes ; et également la rapidité de la manœuvre dans l'application des règlements de la Chambre et du Sénat. Or, les conseils des ministres sont devenus des Parlements en miniature. Il importe donc, à son sens, que, au lendemain de la guerre, les ministres catholiques connaissent le jeu subtil de la politique, j'allais dire des politiciens ; et qu'ils le pratiquent.

S'il fut mécontent lors de la formation du ministère Delacroix — il en fit de vifs reproches au Roi — ce n'est pas seulement parce qu'il lui déplaisait de n'avoir pas été consulté à Lophem, ou parce que le programme de ce ministère comportait le suffrage universel et la flamandisation de l'Université de Gand, mais parce que, précisément à la suite de l'importance de ces questions, il craignait que Delacroix, homme nouveau, ne fût, malgré sa bonne volonté et ses connaissances techniques, en infériorité devant les chevronnés de la politique, tel surtout Vandervelde. Il avait la même appréhension lorsque Jaspas commença sa carrière ministérielle.

Il n'est pas étonnant qu'il essaie de maintenir Carton de Wiart au pouvoir. Lorsque cet ancien démocrate chrétien eut, en 1921, accepté de former

le ministère, Mercier l'encourage : « J'apprécie votre grandeur d'âme ». Oh ! sans doute, nous le savons, Carton de Wiart était très désireux du pouvoir, son habileté était souvent manœuvrière ; mais il avait, aux yeux du cardinal, l'avantage d'être un des techniciens parlementaires.

C'est à ceux-là que Mercier accordait sa faveur préalable. Mais, une fois sa conviction faite que des hommes comme Jaspar et puis M. Theunis défendaient avec une discrétion habile les intérêts catholiques, il les soutint et leur fit à certains moments des appels émouvants pour qu'ils demeurent à la tête du ministère. Ces spécialistes appelés, à juste titre, à la direction des affaires, ont été alertés sans cesse par Mercier bien plus que par le parti catholique pour défendre les idées religieuses.

A ces moments, c'est bien l'idée de la patrie, la nécessité d'employer « toutes les ressources vitales de la Nation » qui entraîne Mercier.

En ce qui regarde l'exécutif, le point aboutissant de l'effort de concorde nationale et de réalisme politique de Mercier se trouve, en 1925, dans la formation de la coalition ministérielle Pouillet-Vandervelde.

On connaît les circonstances. Le Roi ne parvenait pas à former un nouveau ministère. La division dans les rangs catholiques devenait de plus en plus grande entre démocrates et conservateurs. Une seule solution permettrait d'assurer une majorité parlementaire ; celle des socialistes et des démocrates chrétiens. Les socialistes contre lesquels Mercier avait alerté l'opinion catholique ; les démocrates chrétiens que les conservateurs catholiques réprouvaient !

Mais il fallait gouverner ! Mercier prit position. Entraîné par le pragmatisme politique et l'amour de la patrie, il soutint la formule et en montra à Rome l'opportunité, la légitimité et la nécessité.

Je parlais plus haut de l'union catholico-libérale de 1828. On sait qu'elle fut tout d'abord une tactique qui prétendait ne s'engager dans aucune doctrine. C'est ainsi que Mercier voulut l'union ministérielle démocratique socialo-chrétienne : ce devait être une entente dans la pratique, une sorte de ministère d'affaires à la faveur duquel les catholiques se garderaient bien d'admettre les doctrines socialistes et les pratiques qui en découlaient.

Pour montrer le réalisme politique dont Mercier fit preuve à ce moment, relisons une remarque faite en 1924 par Jaspar : « L'incident étrange qui a amené le gâchis actuel est l'œuvre d'une coalition de socialistes et de flamingants incapables de constituer un gouvernement ni de poursuivre une politique sérieuse. Cependant, la vérité parlementaire exigeait qu'elle prenne le pouvoir. Personne ne sait encore où nous allons. Quant à moi, très éccœuré de voir livrer en de telles unions les intérêts les plus graves du pays et jouer avec nos questions les plus sacrées, je quitte cette barque sans regret ».

Eh oui ! Mais, un plus tard, le problème se posant de la même façon, Mercier, vieillard de 74 ans déjà touché par la mort, fait preuve d'un réalisme politique plus grand en se soumettant alors à ce que Jaspar appelle la « vérité parlementaire ».

Mon rôle d'historien et mon incompetence m'interdisent de porter un jugement de valeur politique sur cette ultime démarche ministérielle de Mercier ; mais en regardant l'évolution historique et les soucis de certains qui, aujourd'hui, croient trouver en une espèce de travaillisme et la solution du présent et celle de l'avenir, je ne puis m'empêcher de constater que Mercier, à tort ou à raison, en tout cas à contre cœur mais de fait, a, en 1925, ouvert la voie à ces espérances et cela au nom de la vérité parlementaire. On ne parlait pas encore alors de « pays réel » et de « pays légal ».

Parti catholique, action de l'exécutif ; tels sont les objets de l'attention constante du cardinal.

D'autres prises de position sont à signaler.

Et, tout d'abord, en matière scolaire.

Il fit dans les *Acta* du concile provincial de 1920, publiés en 1923, inscrire le canon 97. Ne reconnaissant à l'Etat qu'un rôle subsidiaire en matière d'éducation et d'instruction, il admet le droit des pouvoirs publics d'imposer certaines conditions lorsqu'il s'agit d'accorder des subsides à l'enseignement libre.

L'Eglise de Belgique et le cardinal avec elle en sont encore en 1923, à la thèse si longuement débattue d'après laquelle l'Etat n'a, même en vertu de l'article 17 de la Constitution, qu'un rôle supplétif.

On connaît le développement de cette thèse qui se base entre autres sur l'impossibilité de l'Etat,

tenu par la neutralité, d'admettre une éducation engagée. Ce point de vue, on le sait, a été dépassé dans l'accord qui s'est fait dernièrement à propos de la neutralité scolaire.

Pour Mercier, deux principes sont à la base de son action politique scolaire. Tout d'abord, la nécessité d'assurer aux enfants catholiques une éducation chrétienne ; puis celle du respect de la liberté du père de famille. Il en écrit, en 1909, à Broqueville : « le gouvernement devrait au plus tôt annoncer un projet de réforme scolaire assurant à tous les pères de famille les mêmes avantages scolaires, n'importe à quelle école ils confient leurs enfants ».

Ce principe fut mis en formule par Schollaert dans ce qu'on a appelé le Bon scolaire. Cette solution fut alors rejetée.

Sans doute, en réclamant la liberté du père de famille, était-ce l'école catholique que Mercier voulait favoriser ; mais il est clair que, par son attitude, il frayait la voie à ce qu'on appellera dans la suite le pluralisme scolaire.

N'est-ce pas pour cela que Woeste s'opposa à la formule du Bon scolaire ? Si les libéraux et les socialistes y voyaient une facilité pour l'enseignement libre, Woeste y discernait des avantages pour l'école officielle. Prélude aux discussions sur les applications du pacte scolaire de 1958.

Après la guerre, Mercier reste à l'affût, prêt à la bataille si c'est nécessaire, pour défendre l'école catholique. Il préférerait cependant employer des moyens plus diplomatiques. Il est symptomatique qu'au moment de la formation ministérielle Pouillet-Vandervelde, il ait suggéré à Frans Van Cauwelaert de profiter de l'alliance catholico-socialiste pour étendre à tout le pays la décision que la ville d'Anvers, grâce à l'accord entre Van Cauwelaert et M. Huysmans, avait prise de subsidier l'enseignement primaire libre.

La prise de position de Mercier sur le terrain social est assez nette : c'est avec faveur qu'il assiste aux premiers efforts politiques de la démocratie chrétienne. Il encourage ses leaders tel Carton de Wiart et Renkin et les patronne à Rome, malgré les réticences des conservateurs.

S'il est partisan d'un certain dirigisme de l'État en matière de législation sociale, il entend bien,

avant et après la guerre, que les exigences politiques des démocrates chrétiens s'inscrivent dans la volonté de maintenir l'unité du parti catholique. S'il protège les syndicats et même demande à tous les ouvriers chrétiens d'en faire partie, ce n'est point tant pour obtenir des avantages professionnels, mais pour assurer leur moralité chrétienne. L'appui qu'il donne aux patronages, les retards qu'il apporte à soutenir pleinement la JOC, trop impliquée à son sens dans les intérêts matériels, sont des manifestations d'un paternalisme persistant. Il fallut l'intervention approbative du pape pour que Mercier donne à la JOC son plein élan et sa relative autonomie.

Dans son enseignement à Louvain, Mercier déclarait qu'il ne fallait, « par peur des abus du socialisme », refuser certaines interventions de l'État. Cette peur des abus du socialisme, Mercier, devenu évêque et après la guerre, en subit, à la suite de l'expérience bolcheviste, les émois ; et, par le fait même, certaines timidités. Les syndicats, les revendications ouvrières, il ne les admettaient que chapeautés, si on peut dire, par les conservateurs et cléricalisés par la présence de l'aumônier.

On comprend que, dans ces perspectives apostoliques, il se soit vigoureusement opposé à admettre la formule du syndicat unique que, durant la guerre, Renkin envisageait. Cette espèce d'unionisme dont nous parlions plus haut et que Mercier acceptait sur le plan gouvernemental et même dans la tolérance — n'a-t-il pas demandé à Valentin Brifaut de ne pas reprendre au lendemain de la guerre la publication du *Bulletin antimaçonnique* ? — cette union, Mercier ne la voulait pas en matière syndicale.

Ce qui peut étonner lorsqu'on observe certaines évolutions subies par le cardinal. Il a cru pouvoir se détacher quelque peu du parti confessionnel catholique ; il a donné à la défense de l'école catholique une direction qui l'éloigne des évêques du XIX<sup>e</sup> siècle ; il a consenti au sacrifice de l'homogénéité catholique des ministères pour assurer d'autant mieux le bien suprême de la patrie ; son patriotisme s'inscrit de plus en plus dans une modalité décléricalisée ; mais, dans sa résistance aux emprises socialistes, qu'il considère comme antireligieuses et anticatholiques, il dresse, comme solution de facilité apostolique — je reprends le mot — et comme dernière ligne de défense du christianisme, le syndicat cléricalisé.

Ce n'est point qu'il s'oppose à la promotion politique de la classe ouvrière. Mais la force ouvrière, il ne la voulait employer que dans la certitude d'y trouver un appoint pour la diffusion de l'idéal catholique. Il jugea, en tout cas, qu'établir le suffrage universel au lendemain de la guerre était une erreur.

Deux extraits de lettres qu'il adressait à Broqueville, au cours de l'occupation, sont à ce point de vue très révélatrices : « Je ne sais si vous pensez à concéder le suffrage universel après guerre, écrit-il à Broqueville en décembre 1916. J'en ai grand peur. La classe ouvrière est aigrie... Je crois qu'une élection dans l'état mental et moral de la classe ouvrière donnerait, à l'heure présente, une forte représentation socialiste. Il faudrait tout au moins laisser l'ouvrier se ressaisir pendant quelques années ». On le voit, en principe, Mercier n'est pas opposé au suffrage universel mais, d'après lui, il faut attendre. Et sans doute que sa constatation psychologique est pertinente : « Les ouvriers, écrit-il en novembre 1917, sont de plus en plus démoralisés... La poussée révolutionnaire dans les milieux où l'on souffre de la faim, où l'on souffre du froid est fort à redouter » ; et il se réjouit de ce que pendant deux, trois ans l'Angleterre et la France seront installées à Bruxelles et « serviront d'appui au gouvernement belge pour le maintien de l'ordre à l'intérieur ».

On a souvent parlé du « coup de Lophem ». Le Roi aurait été mal éclairé, il aurait agi sous la crainte vaine d'une révolution sociale que certains socialistes lui auraient inspirée. Le Roi s'est publiquement défendu de s'être ainsi laissé manœuvrer. Les deux lettres que je viens de lire ne prouvent-elles pas que Mercier lui-même avait inspiré cette crainte au gouvernement ?

Puisque nous parlons du droit de suffrage, il ne manque pas d'intérêt de rappeler qu'au moment de la représentation proportionnelle, Mercier, encore professeur à Louvain, s'opposa résolument, malgré l'avis des évêques, à ce mode d'élection parce que, jugeait-il, il ne correspondait pas à la volonté particulariste et individuelle des électeurs.

D'autres intentions de Mercier témoignent d'une volonté de présence caractéristique.

Il fut, disons-nous, partisan du service personnel ; il soutint l'œuvre coloniale de Léopold II et

défendit le souverain à Londres lors des campagnes qui s'y développèrent ; il favorisa la cession de l'Etat Indépendant à la Belgique.

Sur le plan universitaire, il n'approuvait point le développement de facultés séparées, ces « tronçons de facultés » comme il les appelait et qui, à son sens, ne permettraient pas aux professeurs et aux étudiants de posséder un véritable esprit universitaire. C'est pour cela qu'il s'opposa, mais en vain, à la reconnaissance légale, en 1890, des facultés Saint-Louis à Bruxelles et de la Paix à Namur.

Il considérait les universités comme des hauts lieux d'échanges culturels internationaux. Il refusait, dès lors, d'admettre que la langue flamande devînt celle de cet enseignement. Son influence retarda ainsi la flamandisation de l'université de Gand et lorsque, en 1923, la loi Nolf dédoublant les cours de l'université de Gand fut votée, il écrivait : « J'attache une importance très relative à la quantité d'heures de français que l'on impose aux étudiants flamands dans les diverses facultés. Les étudiants y apprendront un nombre plus ou moins considérable de mots français, ils ne s'y laisseront pas pénétrer par la culture française. Quelques années passeront et l'expérience démontrera plus tard à ces esprits égarés qu'ils ont mal compris leurs véritables intérêts ».

Toutefois, dans un but d'opportunisme religieux, il admit et même imposa, malgré les résistances du recteur Ladeuze, le dédoublement des cours à l'Université de Louvain. Il avait, pour maintenir à Louvain l'homogénéité francophone de l'université catholique et l'efficacité des courants internationaux, tenté auparavant de créer une université catholique flamande à Anvers. M. Van de Vyvere devait en être le grand chancelier. Les promoteurs du mouvement flamand repoussèrent cette initiative de Mercier.

Quant à l'enseignement moyen, sa fameuse circulaire de 1906 engageait les collèges dans un enseignement de la langue et de la littérature flamandes, qui dépassait les exigences de la loi De Vriend-Cooreman de 1898 alors en vigueur ; il a contribué ainsi à valoriser l'étude du flamand dans l'instruction moyenne. Les législations postérieures et, entre autres, la loi de 1910 ont suivi cette direction.

Me reprochera-t-on de ne pas m'étendre, dans

cette esquisse, sur l'attitude patriotique de Mercier durant la guerre ?

Mais j'en ai parlé en la situant dans son évolution politique.

Mercier a, comme « défenseur de la cité », dirigé la politique de son pays dans le sens de la tolérance et de l'union, dans celui de l'intérêt général. Alors, plus que jamais, patriotisme et politique confluent dans la générosité et la fierté.

### III

J'annonçais une troisième partie qui porterait un jugement sur l'action politique du cardinal Mercier.

Il est bien entendu que, parlant en historien, il ne s'agit pas pour moi d'apprécier la valeur morale des attitudes de Mercier. Au nom de quels principes pourrais-je porter un tel jugement ? en tant qu'homme, en tant que chrétien je puis sans doute dire si l'action d'un personnage est conforme ou non à mes convictions soit religieuses, soit politiques, et par conséquent l'en louer ou l'en blâmer. Mais en quoi cela prouverait-il qu'il a respecté ou non les valeurs fondamentales ?

De quel jugement s'agit-il dès lors ?

L'histoire a pour objet les faits humains enchaînés.

Cette partie sera donc une synthèse des faits ; une clarté portée sur leur enchaînement, sur le lien qu'ils établissent entre le passé, le présent et l'avenir. Cela nous permettra de déterminer la signification de Mercier dans la vie politique belge.

Il faut le dire sans ambages : Mercier a fait de la politique. Il a cru devoir le faire parce que, d'après lui, le patriotisme oblige les citoyens, tous les citoyens et donc également les évêques, à collaborer au bien de la Cité, à servir les intérêts de l'Etat, qui sont ceux du bien commun.

Il s'en est d'autant plus occupé que son devoir d'apostolat l'engageait à vouloir le plus possible christianiser la société civile.

Devoir du citoyen, obligation apostolique ne sont pas les seules impulsions qui entraînaient Mercier. Malgré sa réelle humilité, il a toujours aimé jouer un rôle. Il voulait s'imposer, et cela d'autant plus qu'il était certain de la vérité qu'il prônait ; cette

vérité qui était sa vérité, ce qui en faisait la force, la passion et quelquefois l'altière ténacité.

Mercier inscrit d'ailleurs son action dans le contexte constitutionnel : Belgique unitaire, *modus vivendi* entre l'Eglise et l'Etat.

La politique et le patriotisme qui forment pour Mercier une seule et même réalité l'ont conduit à la tolérance, celle que, déjà à Louvain, il accueillait et imposait en considérant la part de vérité des systèmes qu'il combattait.

Bien que, en certaines circonstances, il se soit placé dans la sphère de principes trop abstraits, il a généralement, et surtout au cours des dernières années de sa vie, entretenu la conviction que la politique est, comme on dit, l'art du possible. On l'a bien vu lors de la formation du ministère de 1925.

Toutefois, et le devoir moral du patriotisme et de l'apostolat chrétien, et cette volonté tranchante de présence, et cet emploi des décisions constitutionnelles, et ce sens des possibilités, Mercier, tout en n'échappant pas, surtout avant 1914, à un certain cléricisme, c'est-à-dire à une sacralisation imposée à la vie civile, Mercier, dis-je, a animé tout cela par le souci de la grandeur, par ce qu'il appelait « le sublime de la foi patriotique ».

Si ces démarches sont quelquefois intéressées dans le désir de promouvoir son culte, s'il pratique quelquefois des manœuvres qui paraissent de l'intrigue plutôt que de la tactique, il faut bien le reconnaître, il a le mépris des petitesse et des détails qui ankylosent ; il fait un appel constant au dépassement de soi.

Par son patriotisme fait d'abnégation et de service avant la guerre, puis d'héroïsme durant la guerre, par sa constante sollicitude pour que, après la victoire, les Belges s'unissent dans l'élan patriotique, Mercier est un artisan de grandeur et, pour employer un mot qu'il aimait, de magnanimité.

Quelle est la place de Mercier dans l'évolution historique de la Belgique et même du monde ?

Il a ouvert certaines voies de l'avenir.

Il était « une capacité réceptive du réel », mais, dirai-je, du réel dynamique, de ce réel qui est à la fois engagement de l'avenir et inévitable permanence du passé. En se plaçant résolument dans le présent, il en a généralement saisi les inévitables

suggestions du lendemain et les a quelquefois provoquées.

Précisons. Sa désaffection, même relative, à l'égard du parti catholique et ses volontés de tolérance laissent entrevoir et préparent la formule d'un parti déconfessionnalisé qui, respectant certaines valeurs humaines tels le personnalisme, et le bien commun, veut sauvegarder la justice et l'honneur.

S'il est de son temps et même encore du passé en gardant quelques tendances cléricalisantes, il n'en a pas moins conduit les Belges et, par son prestige, le monde avec eux, à un respect réciproque des opinions d'autrui.

Sa position en matière scolaire annonce la solution d'équilibre et de coexistence des deux enseignement traditionnels de la Belgique indépendante l'officiel et le libre. Le Pacte scolaire s'inscrit dans les aboutissements de ce geste de Mercier.

Le soutien qu'il a apporté aux ministères d'union nationale a indiqué la direction que, dans la dispersion, la divergence et la ténacité de plus en plus grandes des opinions, la gestion politique doit suivre dans le déploiement des partis au cœur des intérêts majeurs de la nation.

A l'école de Mercier surgit la volonté exprimée par la fameuse formule *Salus patriae suprema lex*. C'est pour cela qu'il s'est rangé sous le signe du vieil unionisme, y trouvant dans le général comme dans le particulier — qu'on songe au ministère de 1925 — la solution de l'avenir.

J'ai dit plus haut qu'il ouvrait les voies à un certain travaillisme. On pensera ce que l'on veut de cette formule. Il m'a paru intéressant de rappeler qu'il y a quarante ans Mercier ne semblait point en avoir peur.

Faut-il rappeler son refus du syndicat unique, la cléricalisation qu'il voulut par là même maintenir dans l'aide apportée au mouvement ouvrier, l'impulsion qu'il donna ainsi aux syndicats chrétiens en préparant l'existence de ce groupe de pression ?

On dira que cette spécification chrétienne tenacement imposée au syndicat est à l'opposé de ce travaillisme auquel on vient de faire allusion ; et c'est vrai sans doute.

Mais précisément devant ces deux attitudes apparemment contradictoires mais qui se complè-

tent en somme car l'union tactique sur le plan de l'exécutif — c'est le ministère de 1925 — ne se trouve admise que dans la mesure où des garanties d'orthodoxie religieuse sont accordées à la démocratie chrétienne ; devant ces deux attitudes, dis-je, on perçoit le mouvement de l'histoire qui est celui des tâtonnements, des premières ébauches, des gestes commencés, raccourcis ou continués.

Mercier est un vivant qui se meut et s'avance dans la vie de l'histoire.

Sa conception de la Patrie s'inscrit enfin dans les préoccupations européennes actuelles. Lui, dont certains ont critiqué le nationalisme intransigeant, il a posé les conditions essentielles d'une collaboration internationale. La patrie est un moyen d'exalter les vertus de solidarité, de reconnaissance, d'honneur, de justice ; elle est un ferment particularisé d'un idéal général et humain ; elle doit être le moteur d'une fraternité humaine universelle, en projetant dans le monde sa volonté d'entraide matérielle et de justice.

Quelle est la signification politique du cardinal Mercier ?

Je serais tenté de dire que c'est l'actualité de son message. Je sais qu'en parlant de l'histoire, on a abusé du mot fameux : *magistra vitae*. Les circonstances sont tellement variées que certains actes commandés par elles ne peuvent servir d'exemple, sinon peut-être dans l'intention fondamentale qui les a inspirés.

Toutes les attitudes de Mercier ne peuvent être reprises et certainement point avec leur caractère tranché.

Lorsque au Havre, le gouvernement belge jugeait inopportune la lettre pastorale, *À notre retour de Rome*, parce qu'elle était trop vindicative, lorsque le roi Albert regrettait l'intransigeance du cardinal dans sa lutte contre l'occupant, peut-être est-il vrai, comme Beyens le faisait remarquer, que la situation et la relative démoralisation du pays occupé justifiaient Mercier. On saisit cependant, dans la confrontation de ces deux tendances patriotiques, comment il faut, pour juger les actes humains, les placer dans des ensembles qui ne sont pas toujours ceux en lesquels les protagonistes les situent.

Si, d'autre part, la Belgique unitaire exigée par Mercier est basée sur la Constitution, il est évident que l'attitude du cardinal, commandée par les

excès des activistes, était entretenue par le souci de ne pas heurter les pouvoirs publics et par une préoccupation intellectuelle qui admettait la supériorité indiscutable de la culture française. Ce qu'on appelle aujourd'hui l'autonomie culturelle des usagers de la langue neerlandaise paraissait à Mercier un non sens.

Lorsqu'enfin, au retour du Roi en 1918, Mercier suggéra au souverain de passer par Sainte-Gudule pour remercier Dieu avant de se présenter aux chambres, n'a-t-il pas négligé, dans son ardeur religieuse, un des aspects essentiels du droit public belge, celui de la séparation ou du moins de l'indépendance réciproque des deux pouvoirs ? Le roi Albert a d'ailleurs refusé de faire cette démarche.

Quoi qu'il en soit, ces attitudes de Mercier nous plongent dans l'actuel : souveraineté de la Belgique, unité du pays, statut politico-religieux.

A propos de ce dernier, la présence de Mercier dans l'histoire de la Belgique contemporaine est très significative.

Je le rappelais : les rapports entre l'Eglise et l'Etat présentent, en Belgique, une grande originalité ; ils sont un mode nouveau de relations entre les deux pouvoirs dont le lien est la liberté d'opinions, c'est-à-dire la dignité et le respect de la personne humaine. En supposant même que les constituants n'aient pas, au lendemain de l'indépendance, voulu expressément ce genre d'accord en élaborant la Constitution, on en est arrivé, sous la pression de Léopold I et grâce à la volonté d'unionisme institutionnel consécutive à l'union catholico-libérale, à ce *modus vivendi* qui est un soutien mutuel de l'Eglise et de l'Etat. Qu'on se rappelle le témoignage de Frère-Orban.

Et c'est ici que nous retrouvons Mercier.

Personne n'a comme lui, grâce à son attitude de guerre et au prestige qui s'en est suivi, confirmé, de fait, l'entente nécessaire entre les deux Puissances. On ne pouvait plus supposer, après la guerre et du vivant de Mercier, la reprise des vieilles querelles cléricales et anticléricales.

Avec Mercier, la « tolérance civile », comme on l'appelait, fut dépassée pour aboutir à la tolérance tout court.

Le canon 74 du Concile provincial déclare : « La tolérance prescrite par les lois politiques que nous admettons sincèrement engage cependant à

éviter que soient altérés les principes chrétiens d'action ».

Qu'est-ce à dire ? C'est une ouverture à la tolérance positive ; elle trouve son expression et sa réalisation dans le respect de la conscience d'autrui.

Mercier disait au *Corriere d'Italia* qu'il fallait prendre la politique par l'intérieur des âmes. C'était un appel à la conscience sans doute ; mais par là-même à la liberté des consciences.

Aussi, tout en ne négligeant pas l'existence et l'action des partis, Mercier voulait qu'ils se développent à la fois comme expression d'une conscience personnelle et sincère, et comme un service pour le bien commun de tous les citoyens.

Tous nos partis ont à retenir cette leçon.

Quelles que fussent les déviations de son action, même certaines de ses allures cléricalisantes, même certaines de ses incompréhensions — je songe au mouvement flamand — et de ses entêtements, aucune politique n'était légitime aux yeux de Mercier sinon celle qu'animait l'amour de la patrie.

« Je veux, disait-il, proclamer une fois de plus que, au-dessus de tout ce qui peut nous diviser nous devons placer la Patrie ».

Romantisme, diront certains !

Patrie, patriotisme, amour de la patrie : mots et réalités dépassés, disent-ils.

Mercier leur répond : « Le patriotisme est le principe d'unité et d'ordre, la liaison organique des membres d'une même nation » ; il poursuit : « il y a en chacun de nous un sentiment plus profond que l'intérêt personnel, que les liens du sang et la poussée des partis, c'est le besoin et par suite la volonté de se dévouer à l'intérêt général, à ce que Rome appelait la chose publique » ; et encore : « Des théoriciens se sont parfois demandé si, dans un Etat, le chef est pour ses sujets ou les sujets pour leur chef : la vérité est que tous, celui-ci et ceux-là sont au service du bien général ».

« Liaison organique des membres, principe d'ordre, dévouement à la chose publique, service du bien général » : est-ce du sentiment cela ? du romantisme ?

N'est-ce pas du réalisme ? N'est-ce pas le devoir ?

C'est, en tout cas, l'enseignement du cardinal Mercier.

# Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique

par Victor CRABBE,

Secrétaire général de l'Institut belge des Science politique.

★

La Belgique est un pays où l'entreprise publique existe de longue date. Elle y a pris des formes diversifiées, non seulement à la mesure des exigences de plus en plus nombreuses de l'intérêt public, mais aussi en fonction des aménagements successifs qui ont été apportés à l'organisation administrative générale du pays.

On dit souvent du siècle dernier qu'il n'a pas connu l'entreprise publique ; c'est une erreur. Dans la mesure où elle existait, l'entreprise publique était intégrée aux structures mêmes de l'État ou de la commune (1). Les chemins de fer ont été érigés, suite au vote de la loi du 31 janvier 1834, au sein du ministère de l'intérieur, en administration publique comme les abattoirs des grandes villes, installés progressivement, fonctionnent dans le cadre pur et simple des services publics communaux.

Mais on s'est aperçu fort tôt que l'organisation traditionnelle des pouvoirs publics ne convenait pas aux services publics économiques. Dès sa création, l'administration des chemins de fer, qui était à la pointe du progrès technique de cette époque, avait revendiqué et avait obtenu, aussi bien en droit qu'en fait, une certaine autonomie (2).

Ce régime était cependant insuffisant et combien critiquable. Il fit l'objet de maintes observations et donna lieu à plusieurs projets de réforme, notamment à l'image de l'organisation que les chemins de fer suisses s'était donnée dès avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Sur le plan communal, le problème des *régies* avait également été posé ; il portait non seulement sur le choix à faire entre la régie directe, la régie indirecte et les entreprises concessionnaires, voire fermières, mais aussi sur le statut à donner aux régies directes (2 bis).

La période de la guerre 1914-1918 ainsi que celle de la crise économique qui a sévi dès 1925, ont distrahit les gouvernants des réorganisations préconisées.

Les régies directes des communes ne commencèrent à avoir un embryon de statut propre qu'à partir de 1939 à la faveur d'un arrêté-loi du 26 juillet de cette année. Ses dispositions avaient modifié la loi communale pour y prévoir :

« Art. 147 bis. Les établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial, désignés par le Roi, sont organisés en régies, et gérés en dehors des services généraux de la commune.

Art. 147ter. — La gestion des régies se fait suivant les méthodes industrielles et commerciales.

L'exercice financier des régies cadre avec l'année civile.

Le compte des régies comprend le bilan, le compte d'exploitation et le compte des profits et pertes arrêtés le 31 décembre de chaque année.

Les bénéfices nets des régies sont versés annuellement à la caisse communale.

Les autres règles à la gestion financière des régies sont déterminées par le Roi.

Art. 147quater. — Les recettes et dépenses des régies communales peuvent, avec l'autorisation de

(1) ou, sinon, elle se dissimulait parmi les entreprises concessionnaires et parmi les entreprises fermières de l'époque. La concession et l'affermage ont été parmi les premiers modes de *gestion indirecte* des services publics que le pays a connus.

(2) Sur la question, voir H. Janne, *Administration et progrès technique*. Revue de l'Institut de Sociologie, 1948, n° 4, p. 559 et V. Crabbe, *Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique*. Pages de documentation et d'histoire. Res Publica, vol. I, 1<sup>er</sup> sem. 1959, p. 42.

(2bis). Voir A. Valérius, *Concessions et régies communales*. Bruxelles, F. Larcier. — Paris, Marchal et Godde. 2 vol., 1920.

la députation permanente (3), être effectuées par un comptable spécial. Ce comptable est soumis aux mêmes règles que les receveurs communaux en ce qui concerne la nomination, la suspension, la révocation ainsi que la responsabilité et les sûretés à fournir pour garantir la gestion. »

Le règlement annoncé au dernier alinéa de l'article 147 *ter* de la loi communale, modifiée par l'arrêté-loi du 26 juillet 1939, a lui-même subi les retards administratifs inhérents aux périodes de guerre. Il n'a vu le jour qu'après la fin de la deuxième guerre mondiale, à savoir le 18 juin 1946, date de l'arrêté du Régent relatif à la gestion financière des régies communales (3bis).

Est-ce tout de ce que nous devons dire pour la période couvrant le XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du vingtième ?

Evidemment, non.

Nous serions infidèle aux réalités si nous omettions les événements de guerre et surtout ceux en rapport avec les crises économiques qui «secouent» l'organisation administrative en y faisant naître des institutions nouvelles, peut-être d'une façon brusquée et en dérogeant aux beaux plans de réforme élaborés précédemment pour des temps moins troublés.

C'est ainsi que, par la loi du 23 juillet 1926, l'administration centrale des chemins de fer est transformée en société nationale : la Société nationale des Chemins de Fer belges.

Sans doute, dans les travaux dont procède sa création, retrouve-t-on, comme sur une toile de fond, les projets d'avant 1914 relatifs à la constitution d'une compagnie ou d'une société nationale, répétons-le, sur le modèle de l'organisation suisse (3ter). Y figurent aussi, d'une manière plus nette cette fois, puisqu'elles les influencent directement, les propositions de socialisation des grands services publics telles qu'elles avaient été conçues, à partir du type de la *nationalisation industrialisée*, dans le monde politique et syndical tant avant qu'après la première guerre mondiale (4). Mais ce qui a été déterminant en 1926, c'est la nécessité de consolider une grosse part de la dette flottante de l'Etat par le truchement d'une opération analogue à celle du plan Dawes appliqué à la République de Weimar (5); c'est l'échange « organisé » de nombreux « bons du Trésor » en « actions du chemin de fer »,

leurs titulaires étant toutefois groupés en une association quasi forcée avec une situation qui les rapproche plus de celle des obligataires que de celle des véritables actionnaires de l'institution nouvelle (6).

\*\*

L'époque de cent vingt ans que nous envisageons d'abord depuis l'indépendance belge (1830) se caractérise encore par les faits suivants :

### 1<sup>o</sup> L'organisation financière de l'Etat et du crédit public.

(3). Collège provincial, distinct du conseil provincial, ayant en charge la gestion courante de la province ainsi que diverses tâches relevant de la tutelle administrative ou de l'administration générale.

(3bis). Les régies communales ont donné lieu à des études peu connues que nous croyons devoir rappeler ici. Outre l'ouvrage de A. Valérius cité dans la note 2bis, mentionnons: F. Baudhuin, L'intervention des communes dans la distribution de l'électricité en Belgique. Editions du Comité Central Industriel de Belgique, 1935; J. De Becker et A. De Becker, Les communes belges devant le problème économique. Editions du Comité Central Industriel de Belgique, 1936; B. François, Communaal of intercommunaal beheer van economische diensten. Vereniging van oudstudenten van het Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen van Antwerpen. Studiedag 5 mei 1956. Aspecten van het huidige gemeentelijk beheer, blz. 51-59; A. Baeyens, Coup d'œil sur les Régies communales belges. Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective (C.I.R.I.E.C.). L'économie collective en Belgique. Les Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958, pp. 164-168; J. Franck, Les régies communales de Saint-Gilles-lez-Bruxelles, ibidem, pp. 239-242; M. Denis, La Régie de l'Electricité de la Ville de Liège, ibidem, pp. 243-245; M. Van Loo, Le Service de l'Electricité de la Ville de Gand, ibidem, pp. 246-251.

(3ter) Voir, par exemple, H. Speyer, Organisation administrative des chemins de fer fédéraux suisses. Le Flambeau, 30 avril 1926.

(4) Sur la question, voir G. Lefranc, Les origines de l'idée de nationalisation industrialisée. L'Information historique, septembre 1959; idem, Histoire des doctrines sociales dans l'Europe contemporaine. Histoire du travail et de la vie économique. Paris, Aubier, 1960, p. 216; M. Merle et J. Boulouis, Nationalisation et démocratie. Recueil Dalloz, 27 juillet 1950, Chr. XXXVII, pp. 117-120.

(5) Sur la question, voir X. Création de la Société nationale des Chemins de fer belges. Origine et modalités de cette opération. Contribution au rétablissement de la situation financière. Revue de l'Administration, 1927, pp. 536 ss. et H. Jaene, Administration et progrès technique, art. cit., p. 565.

(6) Il n'en reste pas moins que la Société nationale des Chemins de Fer belges est soumise aux règles du droit commercial et qu'elle relève de celui-ci, sauf en ce qui concerne sa nature. Celle-ci ne laisse d'être fort proche de celle de l'établissement public, ce qui a pu la faire considérer par le Conseil d'Etat comme une autorité administrative et soumettre certains de ses actes de gestion au contrôle de la légalité pour excès de pouvoir, par application de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1496 (organique du Conseil d'Etat belge). Une intervention législative récente, appuyée aussitôt par de nouvelles mises au point de jurisprudence, a toutefois mis fin à cet état des choses pour ce qui a trait à l'administration du personnel. Le contentieux de cette branche de l'administration est désormais passé, sans équivoque possible, dans le domaine des juridictions ordinaires du travail représentées, jusqu'à nouvel ordre, par les conseils de prudhommes.

a) L'une des premières préoccupations du jeune Etat belge a été de créer en 1835 une Banque de Belgique. Mais cet organisme n'avait pas le privilège de l'émission ; il se le partageait avec la Société Générale, mise en place sous le régime hollandais et que l'on ne parvint à refouler dans le secteur privé bancaire et dans le monde des affaires qu'en 1850 avec l'institution de la Banque nationale de Belgique (7).

Ainsi peut-on comprendre que les premières manifestations du régime de l'entreprise publique en Belgique — cette entreprise que l'on ne dénommait pas encore de cette façon à cette époque — s'expliquent notamment par une certaine réaction contre les institutions du régime politique antérieur à l'indépendance.

Le secteur financier offre un bel exemple de cet état de choses ; celui des transports est également significatif à cet égard.

Si l'administration des chemins de fer a été mise sur pied en 1834 comme « administration d'Etat », c'est que l'on avait des craintes sur la prise en concession des lignes de chemin de fer par la Société générale, restée, prétendait-on, trop « orangiste ».

Il est notoire au surplus que le « mobile national » continue, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, à influencer sur l'organisation administrative des chemins de fer. Dès que l'étau orangiste se desserre, l'administration des chemins de fer recourt davantage au procédé de la concession. Mais bientôt la soi-disant pression hollandaise fait place à une possibilité d'emprise française (Napoléon III semblait porter un certain intérêt à la Belgique) et le système de la régie directe par l'Etat belge reprend de nouveau le dessus sur le régime de la concession.

Il n'a cependant été mis fin à la dernière concession dite française, celle du Nord belge (8), qu'en 1926, avec la création de la Société nationale des Chemins de Fer belges (9).

b) Au problème de l'organisation financière de l'Etat s'est bientôt ajouté celui de l'organisation financière des communes.

Pour assurer le crédit des communes, dans le même temps que pour mettre fin au régime des octrois et des péages, le ministre des finances Frère-Orban créa en 1860, sous la forme d'une société anonyme, étant donné que la législation

belge ne connaissait pas encore la société coopérative (10), le Crédit communal de Belgique (11).

La vie et l'organisation administratives et financières ont fait de la Société anonyme du Crédit communal un intermédiaire presque obligé pour toutes les villes et les communes entre l'Etat et elles, notamment en raison de l'inscription en compte propre par cet organisme des subventions d'Etat qui leur sont allouées. Cette opération contribue à définir leur crédit. Il n'y a plus que quelques grandes villes qui recourent encore parfois directement à l'emprunt ; elles le font toutefois de moins en moins (12).

c) Le crédit public ne concerne pas seulement les pouvoirs publics ; il tend aussi à procurer des services à la population elle-même ; il contribue enfin à sa façon à normaliser la vie économique financière, voire sociale du pays.

L'origine de ce réseau d'organismes est à trouver dans la loi du 16 mars 1865 qui a créé la Caisse générale d'Epargne et de Retraite — une ébauche en avait déjà été fournie par la loi du 8 mai 1850 relative à la Caisse générale de Retraite, désormais remplacée par la nouvelle institution.

L'œuvre que nous évoquons est toujours due au ministre des finances Frère-Orban, qui est une grande figure dans l'histoire politique et administrative de la Belgique du XIX<sup>e</sup> siècle (13).

---

(7) Créée par la loi du 10 mai 1850. Voir P. Kauch, *Histoire de la Banque nationale*, Bruxelles, E. Bruylant, 1955. (*Histoire des Finances publiques en Belgique*) et F. De Voghel, *La Banque nationale, 1850-1950. Activités et statuts*. Ibidem, 1955.

(8) « Nord » par rapport à la France.

(9) Il ne subsistait plus, à la fin de la deuxième guerre mondiale, qu'une ligne concédée : celle de Gand à Terneuzen. Elle a été bientôt reprise et exploitée par la S.N.C.B.

(10) Pour cette question, voir infra.

(11) Les statuts de la S.A. Le Crédit communal de Belgique ont été approuvés par arrêté royal, le 8 décembre 1860, conformément aux dispositions du code de commerce en vigueur à cette époque. Sur l'institution même, voir l'étude de son directeur gérant M. Van Audenhove, *Le Crédit Communal de Belgique*. *Annales de l'Economie collective*, mars-avril 1957, pp. 65-97 et E. van Lerberghe, *Genèse du Crédit communal*. Bruxelles (chez l'auteur), 1962. Voir aussi M. Van Audenhove, *Le Crédit communal de Belgique et l'expansion de la vie intercommunale belge*. *Annales de l'Economie collective*, août-novembre 1958, pp. 53-62.

(12) Nous ne rendons pas compte ici des dernières modifications qui ont touché la structure et le statut du Crédit communal. Elles n'intéressent pas directement notre sujet, du moins pour ce que nous devons en dire dans l'optique historique adoptée.

(13) Voir Paul Hymans, Frère-Orban. Bruxelles, J. Lebegue, 1905 et J. Garsou, Frère-Orban. Collection Notre Passé. Bruxelles. La Renaissance du Livre, 1945.

L'importance de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, qui est un établissement public d'Etat, dans la vie économique et sociale du pays, n'est plus à démontrer. Le ministre Frère-Orban avait conçu sa création dans le cadre d'une politique d'ensemble visant à la mise sur pied d'autres organismes du même genre. Mais les vicissitudes de la politique ne lui permirent pas de réussir.

Il faut attendre les années 1920-1930 et, plus particulièrement, la décennie 1930-1940 pour voir continuer cette œuvre.

La loi du 16 mars 1919 institue une Société nationale de Crédit à l'Industrie (14) ; le 11 mai 1929, la loi crée la Caisse centrale du petit Crédit professionnel qui est suivie d'un Office central de la petite Épargne (loi du 7 décembre 1934), d'un Institut national de Crédit agricole (arrêté royal du 30 septembre 1937), d'une Caisse nationale de Crédit aux Classes moyennes (arrêté royal du 14 octobre 1937).

L'œuvre est encore complétée, en 1935, par un Institut de Réescompte et de Garantie (15) et, en 1939, par un Office national du Ducroire (16).

C'est enfin le lieu de mentionner la création, par l'arrêté royal du 27 février 1935, d'une Société nationale de la petite Propriété terrienne. L'organisme a pour but initial — précisons-le, car son activité s'est considérablement étendue depuis lors et elle s'est surtout consolidée au point que les mobiles dont procède son institution, paraissent désormais mineurs ou circonstanciels par rapport à ceux de son activité réelle :

1° L'acquisition des biens immobiliers, en vue de la création et de l'aménagement de petites propriétés terriennes.

2° La création de sociétés locales et régionales de la petite propriété terrienne.

3° L'octroi d'avances de fond à ces sociétés.

Le gouvernement entendait notamment ainsi atténuer le chômage et ses effets par un « retour » à la terre ; il se préoccupait en même temps d'étendre d'une manière permanente aux populations rurales les bienfaits de la loi du 11 octobre 1919 qui avait déjà institué une Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché (17). L'économie de cette loi et de l'organisme qui en procède, fut sans doute maintenue ; elle fut néanmoins limitée par les buts propres de la nouvelle institution (18).

À la fin de la deuxième guerre mondiale (1939-1945), ou depuis lors, on met un peu d'ordre dans toutes ces institutions ; on les revise ; on rectifie ou étend leurs attributions pour qu'elles soient à même de mieux répondre aux exigences nouvelles de l'intérêt général (19).

Un autre phénomène qui touche certains organismes financiers ou de crédit public constitués originellement en forme de société (point de vue juridique) et plus particulièrement en celle des sociétés d'économie mixte (point de vue économique) (20), est leur *semi-nationalisation*.

En 1948, avec les lois du 28 juillet et du 21 août, la Banque nationale de Belgique et la Société nationale de Crédit à l'Industrie sont soumises à

(14) Voir E. Vandeputte, Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. Bruxelles. Institut belge de Science politique, 1961.

(15) Voir l'arrêté royal du 13 juin 1935 créant un Institut de Réescompte et de Garantie, modifié notamment par l'arrêté royal du 30 novembre 1939. L'article premier énonce: « Il est créé, sous la dénomination « d'Institut de réescompte et de garantie », une institution d'utilité publique ayant pour objet de prêter son concours aux banques et aux entreprises industrielles, commerciales et agricoles belges en vue de pourvoir, dans la mesure où l'intérêt général le rend désirable, à la mobilisation de leurs créances et à la satisfaction de leurs besoins spéciaux de crédit... ».

L'Institut de Réescompte et de Garantie est créé notamment parce que l'on n'estime pas devoir confier directement ses attributions à la Banque nationale de Belgique. Il est d'ailleurs l'un de ses nouveaux compléments.

(16) Voir l'arrêté royal du 31 août 1939 créant un Office national du Ducroire. L'article 1<sup>er</sup> stipule: « L'Office national du Ducroire a pour objet de favoriser l'exportation, par l'octroi de garanties propres à diminuer les risques inhérents à celle-ci, spécialement les risques de crédit ».

(17) La Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché, devenue la Société nationale du Logement, est « entourée » de plus de 300 sociétés agréées ; au 31 décembre 1944, les sociétés agréées par la Société nationale de la petite propriété terrienne étaient au nombre de 50.

(18) Sur la question, voir E. Marioné, Les sociétés d'économie mixte en Belgique. Bruxelles, E. Bruylant, 1947, pp. 104-115 et M. Flamme, Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la C.E.E. (Colloque de Bruxelles, mars 1963). — Inventaire des entreprises dépendant des pouvoirs publics susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé. Revue de l'Administration, 7<sup>e</sup> livraison 1963, pp. 153-155.

(19) Nous faisons allusion à des faits tels que celui de la suppression du Fonds temporaire de Crédit aux Classes moyennes, de la Caisse centrale de petit Crédit professionnel et de la Caisse nationale de Crédit aux Classes moyennes. Voir l'arrêté-loi du 23 décembre 1946 relatif au crédit à l'outillage artisanal, au crédit professionnel et aux classes moyennes et portant transformation de la Caisse centrale du petit Crédit professionnel.

La loi du 27 juin 1956 modifie la dénomination et les attributions de la Société nationale des Habitations et Logements à bon Marché qui devient la Société nationale du Logement et à laquelle est adjoint, pour renforcer son service d'étude et pour donner toutes les informations sur les problèmes du logement, un Institut national du Logement.

(20) Sur ce point, voir l'ouvrage cité de E. Marioné.

un nouveau régime qui les oblige à revoir leurs statuts pour reconnaître non seulement le pouvoir majoritaire de l'Etat aux assemblées générales, mais aussi les aménagements apportés à leur organisation directoriale, celle-ci s'ouvrant à la représentation des milieux économiques et sociaux dominants sur le plan national, au point d'autoriser quelque comparaison avec la composition économique-sociale des conseils d'administration des grandes entreprises nationalisées françaises.

### 2° *L'influence et le démarquage dans le secteur public de l'organisation coopérative.*

La société coopérative a figuré depuis 1873 dans la législation belge, avec la revision du code de commerce qui eut lieu cette année (21). Bien qu'elle ait été conçue avant tout comme une institution de droit privé, elle a cependant retenu fort tôt l'attention des hommes et des réformateurs politiques, soucieux d'accorder au mouvement coopératif tous les développements possibles et, plus particulièrement, ceux favorables à l'organisation administrative.

La Société nationale des Chemins de Fer vicinaux, créée par les lois du 28 mai 1884 et du 24 juin 1885, est le premier produit de cet « élargissement » des réalisations coopératives au secteur public. Cette initiative, peut-être paradoxale à première vue, s'explique cependant fort bien par la préoccupation d'associer les pouvoirs politiques et administratifs principalement intéressés, à savoir les provinces et surtout les communes, à la mise en place de l'infrastructure dont leurs populations ont besoin. C'est ce qui a commencé de se produire dans le domaine des transports et des communications. Chaque ligne de transport en commun vicinale a été considérée comme devant rester individualisée et, partant, comme susceptible d'être gérée directement par les pouvoirs publics intéressés à sa création. Tel est le principe ; il subsiste comme trait fondamental, bien que la centralisation financière et technique ait parfois un peu modifié les choses. En tout cas, en 1913, la loi du 26 août l'applique sans hésiter à la Société nationale des Distributions d'Eau, créée à ce moment. Le moment est toutefois proche où, pour compléter la loi du 9 août 1889 relative aux habitations ouvrières, aux sociétés de construction et à l'institution de comités de patronage, on va créer, par la loi du 11 octobre 1919, la Société nationale des Habitations et Loge-

ments à bon Marché et où l'on remplace l'application du principe de la coopération pure et simple par celui de *l'agrégation* de sociétés locales à instituer, sans pour autant modifier le but des préoccupations poursuivies (22).

### 3° *L'essor du mouvement intercommunal.*

C'est, une fois de plus, avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que l'on s'est aperçu que les communes avaient intérêt à s'associer pour la gestion en commun de certains services locaux, notamment dans l'ordre économique et social.

La Compagnie intercommunale des Eaux est constituée, le 12 décembre 1891, sous la forme de société coopérative.

Suite à la loi du 11 septembre 1895, la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles prend naissance (22bis).

Avec la loi du 6 août 1897, le secteur hospitalier s'ouvre une première fois au phénomène de l'intercommunalisation (23) et, le 18 août 1907, le Parlement intervient de nouveau pour permettre la constitution d'associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau (23bis).

La réforme constitutionnelle de 1921 — la deuxième qui a eu lieu en Belgique — lève tout doute sur la constitutionnalité des lois dont peut résulter

---

(21) L'année 1873 a également été celle où la législation a permis la création absolument libre des sociétés anonymes. Précédemment, les statuts de celles-ci devaient être approuvés par arrêté royal. Voir la loi du 18 mai 1873 améliorant le statut des sociétés commerciales et accordant aux sociétés anonymes un régime de liberté.

(22) Et de la Société nationale des Habitations et des Logements à bon marché, on passe aisément, comme nous l'avons fait ci-dessus, à la Société nationale de la petite Propriété terrienne.

(22bis) Du 18 novembre 1895 date également la création de la Compagnie des Installations maritimes de Bruges. Pour un aperçu historique et pour les vicissitudes de l'organisme, voir l'ouvrage cité de J. De Becker et de A. De Becker et E. Marioné, *Les sociétés d'économie mixte en Belgique*. Bruxelles, E. Bruylant, 1947, pp. 177-190. La Compagnie des Installations maritimes de Bruges, comme d'ailleurs la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles, figure au nombre des institutions groupées dans la catégorie C de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(23) Il lui sera également fait application, parfois dans la suite, de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 dont nous allons traiter ci-après.

(23bis) Une loi du 1<sup>er</sup> juillet 1899 avait également permis des associations de communes, dans la forme de sociétés anonymes ou de sociétés coopératives, pour l'exploitation de chemins de fer vicinaux.

l'intercommunalisation de certains services locaux, étant entendu qu'il s'agira seulement de services de gestion et non de services d'autorité.

Le 24 août 1921, l'article 108, 2°, de la Constitution est complété comme suit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou plusieurs conseils communaux de délibérer en commun ».

Et, le 1<sup>er</sup> mars 1922, la loi générale, constitutionnellement annoncée, voit le jour en prévoyant dans son article premier : « Deux ou plusieurs communes peuvent former des associations pour des objets d'un intérêt communal bien déterminé.

L'Etat et les provinces dans lesquelles les communes sont situées peuvent faire partie de l'association.

La participation de particuliers et de sociétés dans des associations déterminées peut également être autorisée par le Roi ».

Et l'article 5 d'ajouter :

« Les statuts sont conformes aux prescriptions des lois commerciales pour autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de la nature spéciale des associations et sans que l'association perde son caractère civil. Les dérogations doivent être mentionnées dans les statuts ».

Nous avons tenu à citer ces dispositions parce qu'elles nous paraissent le témoin du démarquage poussé le plus loin dans l'organisation administrative, du régime des sociétés commerciales, avec cette particularité que le recours au régime de la société anonyme est aussi bien possible que celui au régime de la société coopérative.

L'assimilation au droit commun est telle, à part le régime de contrôle prévu par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 ainsi que les dispositions spéciales à insérer dans les statuts que les biens des associations intercommunales ne relèvent plus du domaine public.

Comme l'a rappelé, tout récemment encore, le tribunal de Namur (référé du 29 juin 1962 et jugement du 1<sup>er</sup> septembre 1962), dans des sen-

tences dont nous ne reproduisons ici que l'argument, « la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 a autorisé les communes à faire des associations pour des objets d'un intérêt déterminé. Ces associations ne possèdent aucun imperium et n'ont pas le caractère d'autorité publique. Leur activité correspond à une activité d'ordre privé. Elles peuvent contracter comme des particuliers et sont soumises à toutes les suites légales de leurs obligations. Elles peuvent en outre, faire l'objet d'une saisie-arrêt (24). »

Ainsi n'y a-t-il pas que dans les pays de l'Est européen où, forcément, — il importe de le souligner —, le mouvement prononcé des nationalisations a, peut-être plus encore qu'en France et en Grande-Bretagne, infléchi le droit des entreprises publiques vers le droit commun, ce phénomène s'est produit et a permis l'exécution forcée sur les biens des services publics (25). La Belgique connaît aussi relativement ce régime. Il ne nous paraît pas anormal parce qu'il est intimement lié au développement même des tâches assignées au secteur public.

Il a été fait plus de cent cinquante applications de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 (26) et, cela, dans les

(24) Pasierisic, 1962, III, pp. 122-127. Le jugement du tribunal de Namur a été confirmé par l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 1<sup>er</sup> avril 1963 (Pasierisic, mars 1963, II, pp. 82-84).

(25) Voir, sur ce point, pour la Pologne, l'article de Kr. Jandry-Jendroska et de J. Jendroska, L'exécution forcée sur les biens des autorités et des services publics en Pologne. *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. XXV, 1959, n° 3, p. 346.

(26) Pour une étude d'ensemble sur les associations intercommunales, voir le Bulletin trimestriel du Crédit communal, n° 11, janvier 1950. Cette étude, en raison de sa date, est cependant devenue incomplète. Voir aussi le volume du Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie collective (C.I.R.I.E.C.), intitulé : L'Economie collective en Belgique (Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958), où nous trouvons : J. Van de Meulebroeck, La Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux, pp. 169-173; J. Merlot et J. Haverland, La Société mutuelle des Administrations publiques, pp. 174-184; H. Hutoy, L'Association intercommunale de Mécanographie, pp. 185-191; M. Delbouille et A. Moureau, L'Association liégeoise d'Electricité, pp. 192-203; J. Leclercq, La Société coopérative liégeoise d'Electricité, pp. 204-208; J. Papier, L'Association liégeoise du Gaz, pp. 214-216; E. Fraiture, L'Association intercommunale pour le Déménagement des Communes de la Région liégeoise, pp. 217-222; J. Potier et M. Noël, L'Intercommunale de Voirie de la Province de Liège, pp. 223-230; G. Sohet et G. Lessines, Union intercommunale pour l'Etude et la Gestion des services publics, pp. 231-238. Voir aussi les ouvrages cités dans la note 3bis et, en plus, A. Van Innis, Les Associations de Communes pour la Distribution du Gaz et de l'Electricité en Belgique (loi du 1<sup>er</sup> mars 1922), 1957 (stencil); F. Detiège, Communaal of intercommunaal Beheer der medico-sociale Diensten, Aspecten van het Huidig gemeentelijk Beheer, ouvr. cit., pp. 16-22; R.A. Van Elslande, Samensmelting van kleine Gemeenten of Intercommunalisatie van bepaalde Diensten, ibidem, pp. 23-30; R. François, Communaal of intercommunaal Beheer van economische Diensten, ibidem, pp. 51-63.

domaines les plus divers mais principalement dans celui de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et, à présent, du chauffage (27), ainsi que dans celui des travaux publics où l'on trouve des initiatives méritoires (28). Evidemment, des abattoirs ont été érigés en intercommunales (29) comme il en est qui sont administrés en régies, de fait ou de droit. Le secteur intercommunal connaît également des laboratoires (30), des entreprises pour le traitement des immondices (31), deux laiteries (32), une entreprise d'entretien et d'exploitation d'un circuit pour courses d'automobiles (33), un organisme chargé de l'aménagement de la région côtière (34) en pays flamand, un service d'étude pour la gestion des services publics et... d'autres intercommunales (35), une entreprise de mécanographie (36), une société de crémation (37), ... une école de musique (38), etc (38bis)

Nous débordons ainsi, par ce dernier exemple, sur le domaine culturel et social pour lequel la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 a également été utile. Elle a permis la création de centres de santé (39) aussi bien que la gestion et l'entretien de plaines de jeux (40). Les plus récentes applications de la loi précitée se trouvent dans le domaine du rééquipement régional et de la reconversion économique, bien qu'une nouvelle législation régit ces matières (41).

Nous terminerons cet aperçu sur les entreprises publiques du secteur intercommunal disant qu'elles peuvent relever, puisque la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 l'autorise, aussi bien du secteur public strict que de celui de la société d'économie mixte. On lui a adressé d'assez vives critiques à ce sujet. Il est avéré que sa trop grande souplesse, malgré l'intervention des autorités de tutelle administrative pour la création et pour le contrôle périodique des organismes, ne protège pas toujours, d'une manière suffisante, les représentants des pouvoirs publics face aux techniciens et aux représentants du secteur privé, pour l'accomplissement des tâches d'administration qui leur incombent. Un projet de loi, devenu caduc (Doc. parl. Ch. des Représ., session 1957-1958, 23 avril 1958, n° 936/1), et une proposition de loi analogue (Doc. parl. Sénat, session extraordinaire 1958, 9 octobre 1958, n° 40) ont tenté de remédier à cet état de choses. Cette préoccupation est restée sans suite jusqu'à présent.

#### 4° *La personnalisation juridique des grandes régies d'Etat.*

Après l'expérience brusquée de la Société nationale des Chemins de fer belges, le gouvernement fait voter par le Parlement la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Il s'agit d'un service d'Etat détaché, par l'octroi de la personnalité juridique, de l'organisation générale du Royaume pour être soumis de cette façon, à des règles de gestion plus souples que celles de la comptabilité publique traditionnelle.

A cet effet, l'article premier de la loi du 19 juillet 1930 dispose spécialement en son alinéa 2 : « La Régie des Télégraphes et des Téléphones exploite,

(27) Telle l'Association intercommunale pour l'étude et l'exploitation du chauffage urbain dans l'agglomération de Charleroi.

(28) Telles l'Association intercommunale pour le démergement de la région de Liège (les affaissements de terrains dus à l'exploitation minière posent en effet différents problèmes pris à charge par cet organisme) et la Société coopérative de voirie. Voir note 26E. Une intercommunale vient d'être constituée dans la région gantoise pour l'aménagement d'une autoroute, avec octroi de concession: l'Intercommunale Vereniging voor de autoweg E3.

(29) Tel l'abattoir intercommunal de Charleroi.

(30) Tels le Laboratoire intercommunal de Chimie de Charleroi et le Laboratoire intercommunal de Chimie et de Bactériologie de Bruxelles.

(31) Telles l'Intercommunale pour le Traitement des Immondices du Sud-Ouest de l'Agglomération bruxelloise et la Société intercommunale de Vilvorde.

(32) La Laiterie intercommunale du pays de Malmédy (sa création est peut-être l'une des séquelles de la guerre dans les cantons dits rédimés) et la Société Coopérative Laitière du Canton de Saint-Vith.

(33) L'Association intercommunale pour l'exploitation du circuit de Francorchamps.

(34) De Belgische Westkust.

(35) L'Union intercommunale pour l'étude et la gestion des services publics à caractère industriel et commercial de Charleroi (voir note 26). Ajoutons-y le Service communal de Belgique créé tout récemment par le Crédit communal pour être un service d'étude et de consultation pour les communes.

(36) L'Association intercommunale de mécanographie (voir note 26).

(37) La Société coopérative intercommunale de Crémation.

(38) L'Ecole de Musique St-Josse-Schaerbeek.

(38bis) Nous ne mentionnons pas dans cette énumération la Société mutuelle des Administrations publiques constituée en 1919 simplement en la forme d'une société mutuelle conformément à la loi du 11 juin 1874 sur les assurances. En 1922, la S.M.A.P. ne s'est pas conformée à la loi du 1<sup>er</sup> mars, comme, d'ailleurs, la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux ne s'y est pas soumise non plus (voir note 26).

(39) Tels l'Intercommunale d'Œuvres sociales du Brabant Wallon, l'Intercommunale d'Œuvres sociales pour l'arrondissement de Mons, le Centre intercommunal de Santé pour le Canton de Mons et l'Intercommunale des Œuvres Médico-sociales de la Basse-Meuse, voir note 26.

(40) Telles l'Association Intercommunale du Bois d'Havré et la défunte société « Les Plainnes de Jeux du Borinage ».

(41) Pour cette question, voir la suite de cet article.

dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et téléphonie avec et sans fil ».

La création de la Régie des Télégraphes et des Téléphones servit de modèle à celle des services frigorifiques de l'Etat (Réfribel), importante régie personnalisée dont les installations pourvoient à la conservation des viandes et d'autres aliments, (arrêté-loi du 16 novembre 1944) (42), et à celle de la Régie des Voies aériennes (arrêté-loi du 20 novembre 1946), chargée de l'équipement et de la gestion des aérodromes (43).

L'immédiat après-guerre a encore donné naissance à l'Office commercial du Ravitaillement (O.C.R.A.), créé par l'arrêté-loi du 25 janvier 1945, mis en liquidation depuis lors. Mais un projet de loi, déjà voté par l'une des deux Chambres, vise à consolider l'organisme.

Nous en arrivons ainsi à la personnalisation des Fonds spéciaux qui, dès le moment où ils sont dotés d'un personnel, avec la charge de certaines missions à accomplir, peuvent, eux aussi, se transformer en entreprises. Le Fonds des Routes, créé par la loi du 9 août 1955 pour exécuter, pour compte du Trésor, les travaux de construction des autoroutes, d'aménagement et de modernisation des routes de l'Etat, illustre à merveille cette dernière observation (44).

5° *L'essor du phénomène parastatal depuis 1930.*

Le phénomène de la parastatalisation ne concerne pas seulement les services publics économiques et leur transformation en régies ou en administrations personnalisées; il touche aussi l'immense secteur de l'administration sociale qui se couvre d'établissements publics prenant en charge la distribution des prestations sociales (allocations familiales, allocations de chômage, allocations de vacances, pensions, etc.). La plupart d'entre eux seront intégrés au régime de la sécurité sociale instituée par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et par ses mesures subséquentes.

Le phénomène parastatal contribue, en outre, à l'aménagement du secteur financier et du crédit public que nous avons déjà présenté. Il provoque aussi la création d'organismes temporaires tels que l'Office de Liquidation des Interventions de Crise (O.L.I.C.), dont le fonctionnement participe de la

politique des grands travaux inaugurée par le Gouvernement en 1935 (45).

Le foisonnement et la diversité des institutions paraétatiques avait déjà fait apparaître, en 1937, la nécessité d'une certaine coordination, surtout dans le secteur financier (45bis).

Le 10 juin 1937, est votée la première loi relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions de certaines institutions d'intérêt public. Ses effets n'ont été que partiels en raison des circonstances politiques fort particulières de cette époque troublée par les crises gouvernementales et par la mobilisation de l'armée.

La doctrine, cependant, assure le relais, dès 1939, l'article de feu Jules Lespès, professeur à l'Université libre de Bruxelles, intitulé : « Réflexion sur la décentralisation et sur l'autonomie » et publié dans la *Revue de l'Administration et du Droit administratif belge* (1939, pp. 293-301), fait fort impression.

Dès le retour du gouvernement en Belgique, en 1944, des projets de coordination et de systématisation plus ambitieux voient le jour à l'initiative de l'Institut belge des Sciences administratives (46) et suite à l'ouvrage qu'André Buttgenbach, professeur à l'Université de Liège, avait publié en 1942 sous le titre : « Les modes de gestion des services publics en Belgique. Essai sur la déconcentration et la décentralisation administratives considérées comme procédés techniques de la gestion des services publics » (Bruxelles F. Larcier, 1942, in 8°,

(43) Pourquoi cette date qui est si proche de la libération partielle du territoire après la dernière guerre? Parce que la personnalisation juridique de la Régie des Services frigorifiques avait été préparée dès 1939 au moins.

(44) Pendant la guerre, à Londres, fut créée une Régie de la Marine. On comprend qu'il fallait gérer et mettre en exploitation les navires belges qui avaient rejoint la Grande-Bretagne.

(45) Voir sur ce point qui peut concerner aussi les constructions scolaires, A. De Grand'ry, Les fonds spéciaux en matière de travaux publics en Belgique. *Revue internationale des Sciences administratives*, 1951, pp. 813-827.

(45) Citons également à ce titre l'Office national pour l'Achèvement de la Jonction Nord-Midi (à Bruxelles). L'organisme n'existe plus aujourd'hui.

(45bis) Depuis le 14 août 1933 et surtout depuis le 17 février 1937, le contrôle de l'engagement des dépenses avait également été prévu pour certains organismes d'intérêt public, voir note 52.

(46) Voir la brochure: « Des personnes publiques parastatales. Avant-projet de loi organique élaboré par l'Institut belge des Sciences administratives. Bruxelles. Edition du Recueil de l'Enregistrement, et M. Vauthier, L'organisation des personnes publiques parastatales. *Revue de l'Administration*, 1945, pages 33-40.

1004 p.). Ce mouvement doctrinal définit une méthode d'analyse du secteur parastatal et met l'accent sur l'opportunité, voire sur la nécessité de lui conférer un statut général (47). Il inspire sur ce point l'initiative parlementaire qui, cependant, deux fois de suite, n'aboutit pas (48).

Donnons un bref aperçu des travaux de l'Institut belge des Sciences administratives. Les organismes parastataux sont classés en trois groupes, peu importe le fait qu'ils relèvent de l'administration économique ou financière ou encore de l'administration sociale.

1° Les administrations personnalisées, (les régies d'Etat signalées ci-dessus), qui restent soumises au pouvoir hiérarchique du ministre.

2° Les établissements publics d'Etat, témoin non plus de la déconcentration mais bien de la décentralisation administrative ;

Les établissements publics d'Etat ne sont soumis qu'au pouvoir de tutelle du gouvernement ; ils sont gérés par un collège autonome dont, bien entendu, les membres peuvent être nommés par l'autorité royale ou ministérielle. Ils sont représentés avant tout par les offices nouveaux relevant de l'administration sociale. Citons toutefois, parmi les établissements à caractère industriel ou commercial : la Caisse nationale du Crédit professionnel ; l'Institut national de Crédit agricole ; l'Office belge de la Navigation ; l'Office national du Dueroire.

3° Les associations de droit public dont la création, comme leur dénomination générique l'indique, relève du procédé de l'association et non de celui de la fondation conditionnant le secteur des administrations personnalisées et celui des établissements publics.

Exemples : la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles ; la Société intercommunale de la Rive gauche de l'Escaut ; la Société nationale des Chemins de Fer vicinaux ; la Société nationale des Distributions d'Eau ; la Société nationale du Logement ; la Société nationale de la petite Propriété terrienne.

Chaque catégorie d'institutions ainsi définie entraîne avec elle un statut administratif propre et un régime spécial de tutelle ou de contrôle dont nous ne croyons pas devoir faire ici l'exposé parce qu'il se retrouve, avec certains aménagements, il

est vrai, dans la seule loi qui ait été votée en ce domaine, à savoir : la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

\*  
\*\*

Considérons que cette loi ouvre la deuxième période de l'histoire se rapportant à l'organisation de l'entreprise publique en Belgique.

Disons de la loi du 16 mars 1954 que, si elle a des attaches réelles avec les travaux de l'Institut belge des Sciences administratives, elle permet aussi de vérifier combien le jeu des pressions politiques et des intérêts économiques et sociaux en cause, même au stade de son élaboration, c'est-à-dire même avant son dépôt au Parlement, a singulièrement entamé la logique d'une œuvre qui apparaît, dès lors, comme ayant été conçue trop strictement dans l'abstrait.

Les dispositions adoptées ne comportent aucune notion juridique telle que celles d'administration personnalisée, d'établissement public et d'association de droit public. Elles tendent au classement des institutions uniquement d'après la citation qui en est faite. Et, de plus :

a) On ne distingue pas bien les établissements publics des associations de droit public ; on fait passer délibérément certains de ceux-ci dans le groupe de celles-là de façon à leur faire obtenir le bénéfice d'un régime plus souple.

Il en est ainsi notamment pour l'Institut national de l'Industrie charbonnière et pour la Caisse nationale des Pensions pour Employés qui, cependant, quitte, à la suite de l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 18 décembre 1957, le giron des institutions du groupe C (en principe, les associations de droit public) pour entrer dans la catégorie B des établissements publics (49).

(47) Les études suivantes sont encore publiées : R. Jacomet, Les personnes publiques parastatales. Le régime français des entreprises nationalisées. Bruxelles. Institut belge des Services administratives, 1946 ; H. Matton, L. Van Noten, E. Flament et W. Verniers, Ve Journée administrative. Les organismes parastataux. Bruxelles. Ibidem, 1949. A Paris, dans l'entretemps, avait paru un ouvrage de R. Jacomet et de A. Buttgenbach. Le statut des entreprises publiques (Sitrey).

(48) Voir la proposition de loi déposée au Sénat par J. Pholien (Doc. parl. Sénat, session 1948-1949, 28 avril 1949) et celle déposée à la Chambre des Représentants par L. Moyersoen (Doc. parl. Ch., session 1949-1950, 8 février 1950, n° 217).

(49) La catégorie B n'est, elle aussi, qu'en principe celle des établissements publics. Car l'on y découvre... des administra-

b) On crée un quatrième groupe : celui de la catégorie D où l'on retrouve les organismes détachés des groupes B et C et qui ne sont pas parvenus à se dégager complètement du champ d'application de la loi nouvelle (50).

Le régime administratif et budgétaire de la loi du 16 mars 1954 peut se définir comme suit :

Les organismes du groupe A ont un budget :

1° qui est établi par le ministre dont ils relèvent et qui est transmis par celui-ci au ministre des finances.

2° qui est annexé au projet budgétaire du ministère dont dépend l'organisme.

3° qui doit être approuvé par les Chambres. Cette approbation est néanmoins censée acquise par le vote des dispositions qui le concerne dans la loi fixant le budget du ministère dont l'organisme relève.

Les organismes du groupe B ont un budget qui est établi par les organes de gestion et qui est approuvé par le ministre exerçant le pouvoir de contrôle.

Le budget est ensuite transmis avant le 15 juin qui précède l'année budgétaire au ministre des finances et communiqué aux Chambres en annexe au projet de budget du ministère dont relève l'organisme.

Le budget des organismes de la catégorie C est établi par les organes de gestion. Il est transmis au ministre dont l'organisme relève et au ministre des finances à une date à fixer de commun accord entre eux.

Le budget est communiqué aux Chambres en annexe au projet de budget du ministère dont relève l'organisme.

Il en est de même pour le budget des organismes du groupe D, étant entendu toutefois que ceux-ci échappent à l'obédience du Comité ministériel des Finances et du Budget qui est prévu pour les organismes des catégories A, B et C (51).

Les organismes des quatre groupes dressent également leurs comptes annuellement, pour le 31 mars au plus tard. Ceux qui exercent, conformément à leurs statuts, une activité commerciale, financière ou industrielle, établissent annuellement, dans le même délai, un bilan et un compte de résultats.

Le bilan et le compte de résultats et, à leur défaut, le compte annuel sont publiés.

Les comptes des organismes de catégorie A sont établis par le ministre compétent. Transmis au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion, au ministre des finances, ils sont soumis par celui-ci à la Cour des comptes qui peut en organiser un contrôle sur place.

Ces comptes font l'objet d'un projet de loi de règlement du budget qui est soumis aux Chambres, au plus tard dans le mois de septembre de la même année.

Les comptes des organismes de catégorie B sont établis par les organes de gestion et approuvés par le ministre dont l'organisme relève. Le ministre des finances les soumet, au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion, à la Cour des comptes qui peut en organiser un contrôle sur place.

Quant au compte des organismes des catégories C et D, ils sont arrêtés par les organes de gestion.

---

tions personnalisées mieux à leur place dans le groupe A. Tel l'Office commercial du Ravitaillement (O.C.R.A.) situé dans la catégorie B.

(50) Il en a été ainsi, pendant un temps, de l'association sans but lucratif « Le Palais des Beaux-Arts de Bruxelles ». Il en est encore ainsi pour la Banque nationale de Belgique, pour la Société nationale de Crédit à l'Industrie et pour la S.A.B.E.N.A. (Société anonyme belge d'Exploitation de la Navigation aérienne).

Nous avons fait l'historique des heurs et des malheurs de la loi du 16 mars 1954 dans notre article sur le contrôle de l'entreprise publique en Belgique, publié dans *Res Publica*, vol. I, 1<sup>er</sup> sem. 1959, pp. 46-49.

Rappelons seulement ici que la crainte de l'application de cette loi a été, au moment même de son élaboration, à l'origine de la publication d'un ouvrage, pour ainsi dire « commandé » par la Banque nationale de Belgique. Cet ouvrage est celui de E. de Miomandre. La personne publique parastatale (Etude sémiologique). Critères de discrimination et application à la Banque nationale. Bruxelles. La Revue de la Banque, 1952. Il fallait démontrer et attester que cet organisme n'était pas un parastatal et que par conséquent, il ne devait pas être soumis aux prescriptions que l'on était en train de rédiger.

Une autre manifestation de réserve ou, plutôt, de dépit parce qu'elle s'est concrétisée trop tard, est l'article que notre collègue et ami Léo Moulin a confié à *Res Publica* en faveur de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite (Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public), vol. I, 1<sup>er</sup> sem. 1959, pp. 28-57. Nous ne critiquerons nullement cette tendance parce que nous la comprenons fort bien. Nous ne faisons que la relever ici.

(51) L'article 3, § 5, de la loi du 16 mars 1954, modifiée, comme il sera dit ci-après, par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, stipule en effet : « Le Comité du budget veille à ce que les organismes des catégories A, B et C ajustent leurs recettes et réduisent leurs dépenses lorsque la réalisation de celles-ci seraient de nature à porter atteinte à la politique financière de l'Etat... ». Voir aussi l'article 20 modifié de la même loi pour la S.N.C.B.

Ils sont transmis aux ministres dont ces organismes relèvent ainsi qu'au ministre des finances. La Cour des comptes n'intervient pas à leur égard.

Un arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en exécution de la première loi de pouvoirs spéciaux de l'après-guerre, celle du 12 mars 1957, a modifié sur plusieurs points les dispositions mêmes de la loi du 16 mars 1954 (52).

Il a prévu d'abord un régime spécial de contrôle pour la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Le contrôle de la Cour des comptes est désormais exercé par l'intermédiaire d'un Comité de surveillance, à vrai dire celui déjà prévu par l'article 9 de la loi du 19 juillet 1930 créant l'organisme et peut-être supprimé inconsidérément par la loi du 16 mars 1954. Ensuite, le même arrêté royal a réintroduit dans le régime du contrôle des organismes d'intérêt public le contrôle de l'engagement des dépenses sur lequel s'était déjà prononcé précédemment un arrêté-loi du 14 août 1933 (53). Sont touchés par lui les organismes que voici :

Le Fonds des Routes 1955-1969 ; la Régie des Voies aériennes ; la Régie des Télégraphes et des Téléphones ; les Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge ; la Société nationale de la petite Propriété terrienne ; la Société nationale des Chemins de Fer belges ; la Société nationale des Chemins de Fer vicinaux ; la Société nationale des Distributions d'Eau ; la Société nationale du Logement.

Une comptabilité des dépenses engagées est prévue pour les crédits des budgets de ces organismes qui se rapportent à des dépenses de fournitures, de travaux et de transports.

Le ministre dont ces organismes relèvent, et le ministre des finances doivent au surplus obtenir chaque trimestre :

1° le programme des dépenses à engager et des paiements à effectuer sur les crédits ouverts, au cours de chacun des trois mois à venir ;

2° la situation des engagements des dépenses contractées et des paiements effectués sur les mêmes crédits depuis l'ouverture de l'année budgétaire.

Rappelons que les organismes de la catégorie A sont soumis à l'autorité hiérarchique du ministre dont ils relèvent. Le Roi règle les modalités du

contrôle exercé par les inspecteurs des finances auprès de ces organismes en tenant compte de leur activité commerciale, financière ou industrielle.

Les organismes des catégories B, C et D sont soumis au pouvoir de contrôle ou de tutelle du ou des ministres dont ils relèvent. Ce contrôle est exercé à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement nommés par le Roi, sur présentation du ministre compétent.

Pour tous les organismes régis par elle, la loi du 16 mars 1954 a prévu enfin, — et peut-être d'une manière surabondante parce que des élus de la Cour des comptes auraient pu exercer la fonction à laquelle nous allons avoir égard — la désignation par le ministre intéressé et par le ministre des finances d'un ou de plusieurs reviseurs. Leur nombre ne peut toutefois dépasser cinq par organisme. Ces reviseurs sont choisis, dans la mesure du possible, parmi les membres de l'Institut des Reviseurs d'Entreprises. Ils contrôlent les écritures et certifient leur exactitude et leur sincérité ; ils exercent, somme toute, un contrôle qui tend à se rapprocher de l'enregistrement comptable exercé dans les grandes entreprises privées.

\*  
\*\*

Telles sont les données des principales mesures législatives ou quasi-législatives qui ouvrent la deuxième période de l'histoire de l'entreprise publique et de son organisation en Belgique.

Est-il possible, à leur sujet, de faire le point entre le fait et le droit ? Un document tout récent est très instructif à cet égard : à l'occasion de l'examen du projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures, la Commission des Finances du Sénat a publié le 23 janvier 1963, sous la signature de son président Pierre De Smet et sous celle de l'un de ses membres

(52) Signalons, pour être complet, que la loi du 16 mars 1954 a pour précédent moins la loi du 10 juin 1937 qu'un arrêté-loi du 14 août 1933, exécuté notamment par l'arrêté royal du 17 février 1937, du moins en ce qui concerne le contrôle de l'engagement des dépenses introduit dans la loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public par l'arrêté royal du 18 décembre 1957. C'est de cet arrêté que nous allons maintenant analyser les principales dispositions.

(53) Voir note précédente et notre article publié dans *Revue Publica*, pp. 44 et s.

A. Scokaert, un rapport qui se prononce sur l'application de la loi du 16 mars 1954 (Doc. parl., Sénat. Session 1962-1963, 23 janvier 1963, n° 91). Les lacunes et les anomalies suivantes ont été constatées :

1° *La nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes de la catégorie B, d'une part, et pour ceux des catégories C et D, d'autre part.*

Le budget des organismes du groupe B, établi par les organes de gestion doit être approuvé par le ministre qui exerce la tutelle. Tout au plus est-il communiqué aux Chambres en annexe du projet de budget du département ministériel intéressé.

Celui des organismes des catégories C et D est simplement *transmis* aux ministres de tutelle et des finances ; seul celui des organismes de la catégorie C est *communiqué* aux Chambres législatives. « Cependant, l'acte budgétaire ainsi défini, fait observer le rapporteur de la Commission des finances du Sénat, n'est assorti d'aucune sanction capable d'imposer à l'organisme et au ministre le respect d'une véritable discipline budgétaire. Il est apparu à l'expérience que les limites du budget approuvé étaient fréquemment méconnues, que les crédits étaient dépassés ou transférés sans qu'il y ait toujours autorisation préalable et que le ministre de tutelle, placé devant le fait accompli se bornait généralement à entériner, au moment de l'approbation des comptes annuels, tous les manquements constatés en matière budgétaire. Dans de nombreux cas, le budget a ainsi perdu son caractère d'acte d'autorisation pour ne plus représenter qu'un simple document de valeur indicative ».

Une mise au point justifiant les observations formulées signale que le total des opérations effectuées par les organismes d'intérêt public pendant l'année 1959 s'est élevé à 114 milliards de francs en recettes et à 115 milliards en dépenses. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux correspondants de l'État : 126 et 135 milliards.

2° *L'absence pour les organismes des catégories C et D de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement.*

« En s'inclinant devant l'opinion, défendue par l'administration selon laquelle, note sur ce point le rapport, il convenait en principe de ne pas soumettre au contrôle de la Cour des comptes les organismes rangés dans la catégorie C et D (sauf pour

ceux dont le statut particulier prévoit déjà pareil contrôle), le Parlement a renoncé — lors du vote de la loi du 16 mars 1954 — à la seule source *permanente* d'information dont il aurait pu disposer pour contrôler la gestion de ces organismes et pour émettre éventuellement des critiques au sujet de la façon dont le ministre intéressé s'est acquitté de ses devoirs de tutelle. Les responsabilités ne devaient plus, de la sorte, être mises en cause à son niveau que sur la base des seuls éclaircissements fournis à l'occasion de la discussion des interventions du budget de l'État en faveur des dits organismes.

Au contraire, si l'on se reporte au texte de la loi, on constate que nonobstant les nécessités de la décentralisation, le Gouvernement a obtenu de larges prérogatives à l'égard des organismes en cause.

C'est ainsi qu'il dispose :

— de la possibilité de se faire fournir des situations périodiques ainsi qu'un rapport d'activité (art. 6, § 5, de la loi du 16 mars 1954) ;

— du droit de se faire produire les comptes annuels (art. 6 § 5) ;

— du droit de fixer les règles d'organisation comptable et de présentation des comptes (art. 7).

— d'un droit de veto, exercé à l'intervention de commissaires, désignés par lui, à l'égard de toute décision contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général (art. 9 et 10) ;

— du droit d'intervenir directement dans les opérations externes de financement (art. 12) ;

— du droit d'exercer une vérification comptable de leur gestion, à l'intervention de réviseurs (art. 12).

Dès lors, on discerne mal les raisons pour lesquelles la présentation au contrôle parlementaire des comptes et du rapport d'activité, qui doivent être soumis aux ministres intéressés, ne devrait pas être également prescrite. A noter que cette lacune serait automatiquement comblée si la Cour des comptes était chargée d'étendre son contrôle aux organismes dont il s'agit. »

On retrouve dans ces propos les motifs d'opposition à la loi du 16 mars 1954 qui furent exposés, lors de sa discussion même en commission de la Chambre des Représentants, par des membres de la minorité.

Ces commissions avaient rappelé avec vigueur que le devoir de contrôle est une prérogative du

pouvoir législatif (Constitution art. 110 et suivants) et que « ce pouvoir est actuellement exercé soit directement à l'intervention du pouvoir législatif, désignant les commissaires chargés du contrôle et de la surveillance (54), soit à l'intervention de la Cour des comptes — pour autant qu'il s'agisse d'organismes où l'intérêt de l'Etat est absolument prépondérant. »

« Par le projet actuel, avaient encore fait remarquer les mêmes commissaires, le pouvoir exécutif concentre entre ses mains les moyens de contrôle, tant sur la gestion (commissaires) que sur l'exactitude des écritures et la comptabilité (reviseurs désignés par le pouvoir exécutif). Il s'érige en ce domaine comme juge et partie tout en supprimant une prérogative qui doit constitutionnellement et logiquement être réservée au Parlement (55). »

3° *Le silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables des organismes d'intérêt public.*

En effet, le seul article de la loi prévoyant le contrôle de la Cour des comptes (art. 6) est muet au sujet de la responsabilité des comptables des parastataux.

4° *L'imprécision des modalités de publication des comptes des organismes des catégories B, C et D.*

5° *Un classement inadéquat de certains organismes.*

L'observation porte sur les organismes suivants :

a) L'office commercial du Ravitaillement, classé en B au lieu de l'être en A ;

b) L'Institut national des Mines, classé en C au lieu de l'être en B ;

c) L'Institut national de l'Industrie charbonnière, classé en C au lieu de l'être en B ;

d) L'Institut du Contrôle médical, classé en D au lieu de l'être dans la catégorie B.

e) Les organismes financiers du groupe D, pouvant l'être en B.

« Le régime préférentiel, lit-on dans le rapport, qui leur avait été accordé en raison de la nature particulière de leur activité (financière) en ce qui concerne les délais de recours des Commissaires du Gouvernement (Doc. parl., Sénat, session 1953-1954, n° 115, p. 7), pourrait leur être maintenu à

l'intérieur de la catégorie B, par voie de disposition spéciale (53bis). »

6° *Le droit pour la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur place à l'égard des organismes rangés dans les catégories C et D, qui doivent lui rendre compte.*

La loi du 16 mars 1954 n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard des organismes rangés dans les catégories A et B.

Pour ceux des groupes C et D, un contrôle *sur place* a cependant été prévu bien que plusieurs de ces organismes fussent déjà tenus, en vertu de dispositions propres à leurs statuts, de soumettre leurs comptes à ce collègue.

L'observation vise donc à compléter le régime du contrôle *sur place* par celui du contrôle des comptes au sein de la Cour des comptes. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? L'avenir nous le dira. Quant à nous, nous sommes partisan de la généralisation du contrôle exercé *sur place* par la Cour des comptes, même pour les services non déconcentrés de l'Etat. Ce contrôle, bien organisé et assorti d'un véritable pouvoir de juridiction sur les comptables publics, pourrait devenir aussi efficace que celui du « contrôle des comptes », ainsi qu'il est actuellement pratiqué loin des organismes.

Quelques autres observations sur des difficultés de moindre importance ont également été consignées dans le rapport de la Commission des Finances du Sénat. Nous ne croyons pas devoir les reproduire ici (56). La citation de l'avis formulé par le ministre des finances sur l'ensemble du document nous paraît toutefois devoir être faite.

(53bis) Voir n. 71.

(54) Tel est cependant le régime de la Société nationale des Chemins de Fer belges. Les comptes de l'entreprise sont contrôlés par un collège de commissaires nommés par les Chambres législatives (art. 8 de la loi du 23 juillet 1926 et art. 13, § 4, de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1957.

(55) Voir Doc. parl., Ch. des Repr., session 1952-1953, 20 novembre 1952, n° 25, pp. 43 et s.

(56) Il en est une à laquelle nous devons faire allusion, bien qu'elle ne trouve pas d'écho dans le rapport de la commission des finances du Sénat : pour que la loi soit effectivement appliquée dans les associations de droit public, il faut qu'au préalable, ces organismes mettent leurs statuts en concordance avec les dispositions légales. Celles-ci n'y sont donc pas applicables d'office. Il nous revient que la section de législation du Conseil d'Etat s'est prévalu de ce point de vue lors de l'examen de la dernière loi qui a modifié les statuts de l'Institut de Réescampte et de Garantie. Il y a eu aussi certaines réactions de la part de la Société nationale des Distributions d'Eau, sur la base du même principe. Sur sa valeur, voir notre article publié dans *Res Publica*, p. 53 et s.

1. On ne peut nier l'importance des organismes d'intérêt public qui manipulent aujourd'hui des fonds dont l'importance s'élève au niveau du budget de l'Etat ;

2. Avant 1954, on se trouvait devant un chaos total. La loi du 16 mars 1954 a permis d'instaurer un contrôle plus effectif exercé par le ministre de tutelle et par le ministre des finances ;

3. Mais l'amélioration n'est que partielle pour les organismes C et D pour lesquels le contrôle est, en effet, inexistant.

4. Il importerait dès lors d'établir un programme à long terme afin d'intégrer ces organismes dans le giron de l'Etat.

5. Le planning devrait répondre aux deux critères suivants :

a) être progressif, du point de vue législatif ;

b) s'adapter (au point de vue de l'exécution) aux possibilités d'exécution réelle afin d'éviter un mauvais départ.

\*  
\*\*

Examinons maintenant les autres événements constitutif de la deuxième période concernant l'histoire de l'entreprise publique en Belgique.

1° Rappelons d'abord — nous n'avons plus à insister sur elles — les préoccupations gouvernementales relatives à la revision des attributions de divers organismes, notamment dans le secteur du crédit public et aussi dans un domaine que nous n'abordons pas dans cet article : celui de l'administration sociale ;

2° Mentionnons aussi sans plus le problème de la revision de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 sur les associations intercommunales qui a été posé en 1958 et qui l'est resté depuis lors ;

3° Citons également la législation nouvelle que la fin des concessions de tramways accordées sur la base de la loi générale du 9 juillet 1875 ou conformément à des lois spéciales ultérieures (telle celle concernant les transports dans l'agglomération bruxelloise), a rendue nécessaire. Ses éléments sont :

a) La loi du 17 juin 1953 relative à la création d'une société des Transports intercommunaux de Bruxelles.

Cette société publique relève encore — mais avec diverses particularités — du secteur de l'économie mixte.

b) La loi du 22 février 1961 sur les sociétés de transport en commun urbain, qui est le complément nécessaire, pour les autres entreprises de tramways et d'autobus des villes, de la loi du 17 juin 1953.

4° Rendons compte en outre :

a) de la loi du 18 juillet 1959 instituant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions.

Cette loi qui vise à l'expansion économique, à la reconversion et au rééquipement régional permet la création de nouvelles associations intercommunales. Elle complète la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922, ou mieux encore, déroge à ses dispositions (57).

Cinq associations sur treize (58) fonctionnent sur cette nouvelle base légale. Il sera toutefois mis fin à l'application des législations existantes dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les sociétés régionales de développement, dont il sera question au 6°, ci-après.

b) d'une loi en préparation qui complètera la législation sur les autoroutes et qui permettra leur construction et leur entretien à l'intervention de nouvelles intercommunales.

Rappelons qu'il en est une qui a déjà été constitué dans le seul cadre de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 :

---

(57) Donnons-en un exemple : les intercommunales créées en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922 doivent normalement réserver la majorité aux communes associées. Par contre, dans les sociétés d'équipement constituées par référence à la loi du 18 juillet 1959, la seule exigence légale est que les pouvoirs publics disposent de la majorité des parts ; les communes doivent seulement y détenir au moins la moitié des parts détenues par les pouvoirs publics (Etat, provinces, communes). Ainsi, dans une société où les pouvoirs publics ne détiendraient qu'une très faible majorité (51 % des parts), on peut concevoir une participation locale réduite à 25,5 %.

(58) Il est vrai que ce nombre sera bientôt 19, étant donné que six associations intercommunales nouvelles sont encore en voie de création. Les treize associations actuelles groupent 545 villes et communes, représentent 1.994.000 habitants. Six provinces sur neuf s'y sont affiliées. L'adhésion de particuliers, d'entreprises et d'organismes représentatifs de la vie économique et sociale (chambres de commerce, conseils économiques régionaux et locaux, et les grandes organisations syndicales) a été obtenue. « Cet important mouvement d'association des pouvoirs publics locaux et provinciaux, souligne un rapport récent adressé au Conseil des Ministres, dénote incontestablement l'ampleur des énergies qui sont prêtes à se mobiliser au service de l'expansion considérée à travers le cadre vivant et concret de la région. »

l'Intercommunale Vereniging voor de Autoweg E3, qui a son siège à Gand (58 bis).

c) de la loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme qui a donné aussi un cadre définitif à la politique d'aménagement du territoire (un énorme travail doit encore être poursuivi en ce domaine) en y mentionnant notamment le rôle dévolu à de nouvelles intercommunales pour concourir à la réalisation concrète des plans régionaux, chaque fois qu'il est opportun de dépasser le cadre strictement local dans la conception et dans l'exécution des travaux.

Il est vrai qu'en ce cas, il s'agira davantage de bureaux d'études et d'entreprises de services ; ces intercommunales ne seront pas des entreprises de production proprement dites. Nous estimons toutefois qu'il n'y a pas lieu de les passer sous silence.

5° N'omettons pas non plus la loi du 23 juin 1960 qui a autorisé la SABENA à modifier ses statuts et qui a fait de la société exploitant les lignes aériennes belges une entreprise quasi-nationalisée, à la suite du rachat par l'État des actions détenues par certains groupements financiers privés.

Les difficultés d'exploitation des lignes aériennes qui, à l'étranger, ont justifié aussi de cette manière la nationalisation de certaines compagnies de navigation aérienne (59), ainsi qu'un événement tel que l'indépendance proche du Congo, sont à l'origine de cette mutation d'une société d'économie mixte en une entreprise publique quasi-nationalisée. Sans doute, à l'occasion de la loi du 23 juin 1960, n'a-t-on guère prononcé le mot « nationalisation ». L'idée, pour ainsi dire, n'a pas été sollicitée; à peine apparaît-elle dans quelques articles de presse et dans certaines déclarations politiques. D'ailleurs, les dirigeants de la Sabena sont extrêmement prudents à son égard. En quelque sorte, leur attitude est analogue à celle des dirigeants de la Banque nationale de Belgique et de la Société nationale de Crédit à l'Industrie, lorsqu'ils ont eu affaire avec la loi du 16 mars 1954 (60). Il n'en reste pas moins que s'il faut commencer par distinguer, ainsi que l'a fait le professeur Jean Rivero, la nationalisation de la société d'économie mixte (61), en fait celle-ci peut aboutir aux mêmes résultats que celle-là si la personne publique acquiert la majorité ou plus de la majorité des actions et que, de ce fait, maîtresse de l'entreprise, elle prive les représentants du capital

privé de tout pouvoir effectif. Nous rejoignons ainsi le point de vue également exposé par les professeurs André Marchal et Raymond Barre dans leur manuel de l'économie politique (62), étant entendu que nous ne croyons pas pouvoir parler de « dénationalisation » lorsque l'entreprise publique remet ou laisse une part non importante de son capital au secteur privé et que, surtout, elle s'écarte du type de la nationalisation industrialisée (63).

6° Une loi du 2 avril 1962 a créé une Société nationale d'Investissement qui, avec le Directoire de l'Industrie charbonnière, institué par la loi du 18 novembre 1961, est appelée à jouer un rôle im-

(58bis) Voir note 28.

(59) Les professeurs André Marchal et Raymond Barre font toutefois remarquer, à propos de la situation en France, dans leur manuel d'Economie politique (Collection Thémis, Paris, Presses universitaires de France, tome 1<sup>er</sup>, 1<sup>re</sup> édition, 1956, p. 393 et s.):

« On constate même dans le cas des statuts de la Compagnie Air France (Loi du 16 juin 1948) ou de la Marine marchande (Loi du 28 février 1948), l'abandon des principes initiaux des nationalisations :

— l'élimination du capital privé n'est plus absolue: l'Etat peut offrir aux particuliers une proportion d'actions de la Société Air France correspondant à 15 % du capital;

— le Conseil d'Administration abandonne la règle du tripartisme: dans la Société Air France seule est assurée la représentation de l'Etat et celle du personnel; les usagers n'y ont plus place; la présence des représentants des capitaux privés est acceptée.

On assiste ainsi à un retour à la conception de 1936, où l'on avait admis la compatibilité du concept de nationalisation et de celui d'économie mixte et où il suffisait que le capital privé soit mis en tutelle... »

Ce retour à la conception de 1936 ne nous paraît pas être une véritable étape vers la « dénationalisation ». Le statut de l'entreprise publique peut évoluer dans le temps et retrouver l'une ou l'autre de ses anciennes formes. Elle ne la retrouve d'ailleurs plus complètement.

(60) Voir supra note 50 et l'ouvrage de R. Vandeputte cité dans la note 14.

(61) J. Rivero, Le régime des nationalisations. Extrait du Juris-Classeur civil. Annexes. Paris, Editions techniques, 1948, p. 2: « La nationalisation, en tant qu'elle opère transfert de propriété, se distingue en dernier lieu du procédé de l'économie mixte, dont la vogue fut grande entre les deux guerres. Dans l'entreprise d'économie mixte, une personne publique s'associe à des particuliers, en acquérant une partie des actions de la société. Il y a donc bien, en ce qui concerne ces actions, non sur la totalité du capital de l'entreprise, et encore moins sur l'entreprise elle-même. Ceci marque à la fois la parenté entre les deux régimes, et leur différence... »

(62) Voir note 59.

(63) Nous ne donnons pas, dès lors, raison non plus aux dirigeants de la Société nationale des Chemins de Fer belges, lorsqu'ils en sont venus à parler de « dénationalisation » de leur entreprise à l'idée de lui voir appliquer la loi du 16 mars 1954. Nous comprenons sans doute cette attitude à partir de l'idée de nationalisation industrialisée. Mais celle-ci ne constitue pas le seul critère à adopter. En Grande-Bretagne, les entreprises nationalisées notamment en 1945 ne relèvent pas du type de la nationalisation industrialisée.

portant d'initiative, de direction ou de soutien dans la vie économique du pays (64).

La Société nationale d'Investissement va se voir adjoindre des Sociétés de Développement régional. Celles-ci commenceront par être au nombre de quatre. Le législateur les créera lorsqu'il se prononcera sur le projet de loi réalisant la décentralisation de la politique de développement économique que le Gouvernement déposera bientôt au Parlement.

7° Nous pourrions terminer sur ces propos notre étude sur l'entreprise publique en Belgique — l'entreprise publique étant considérée comme constituée en personne juridique distincte sauf dans le cas des régies communales et dans celui des services économiques et commerciaux de l'Etat non érigés en administrations personnalisées (65), si nous n'avions à envisager précisément un fait nouveau concernant ces services non personnalisés et que nous n'avions pas à faire état d'un nouveau classement des organismes présenté par la doctrine.

a) Depuis un certain temps déjà, la question de l'attribution d'un statut de service public économique aux sources de l'Etat qui le méritent, a été dégagée, comme il en est pour les régies communales, de la nécessité de constituer d'abord les entreprises intéressées en personnes de droit public.

Comme la transformation des services publics économiques en administrations personnalisées, au niveau de l'Etat, était, somme toute, restée incomplète, vu qu'elle n'avait touché que cinq ou six institutions : la Régie des Télégraphes et des Téléphones, la Régie des Services frigorifiques, la Régie des Voies aériennes, l'Office commercial du Ravitaillement, le Fonds des Routes et le Fonds des Constructions scolaires, et que d'autres services ont avantage à être gérés uniquement selon les règles de la comptabilité commerciale ou industrielle (66), l'idée avait été lancée en 1953 par l'inspecteur des finances Max Frank, actuellement professeur à l'Université libre de Bruxelles, auteur d'un ouvrage intitulé : Les entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique (Anvers, Excelsior, 1953), de modifier en conséquence la loi sur la comptabilité de l'Etat remontant à 1846.

Une commission de réforme fut instituée à cet effet par le gouvernement, le 7 février 1955, et plusieurs projets de loi furent élaborés dont un nous intéresse plus particulièrement (Doc. parl.,

Sénat, session 1958-1959, n° 160) puisqu'il a été conçu en ordre principal pour accomplir au maximum les règles de gestion à appliquer notamment aux services de l'Etat à caractère commercial ou industriel.

Au moment où nous écrivons cet article, le Parlement a voté ce projet : la loi du 28 juin 1963 a modifié et complété selon ses dispositions les lois sur la comptabilité de l'Etat (Mon. b. 31 juillet 1963).

Une remarque qui décevra peut-être nos lecteurs, doit être faite à son sujet : le législateur a renoncé à définir les entreprises d'Etat, la rédaction de pareille définition se heurtant « à des difficultés quasi insurmontables en raison de la multiplicité de leurs attributions et des profondes différences qui existent entre les services en cause (67). » Ainsi l'attitude du Parlement est-elle identique à celle qui fut la sienne lors de la discussion de la loi du 16 mars 1954 lorsqu'il s'est abstenu de suivre la doctrine et de consacrer les notions d'« organisme parastatal ou paraétatique », d'« administration personnalisée », d'« établissement public » et d'« association de droit public » (68) et qu'il s'est contenté de procéder à l'énumération et au classement de certains de ces organismes (69).

Le droit administratif belge est avare de défini-

---

(64) Nous croyons devoir évoquer le cas du Directoire de l'Industrie charbonnière comme nous avons envisagé celui des intercommunales qui seront associées à l'établissement des plans régionaux en vertu de la loi du 29 mars 1962. Le Directoire charbonnier a, en effet, été doté de pouvoirs étendus en matière d'investissements et de politique commerciale. On sait qu'il n'a été constitué que pour une période de cinq ans.

Sur cet organisme ainsi que, d'ailleurs, sur la Société nationale d'Investissement, voir la brochure du Ministère des Affaires économiques et de l'Energie : Deux ans de politique économique (1963).

(65) Exemples : le service de la malle Ostende-Douvres ; l'administration du Moniteur belge ; l'administration des postes. Une proposition de loi créant la régie des postes a déjà été déposée au Parlement (Doc. parl., Sénat, session extraordinaire 1949-1950, 8 novembre 1950, n° 1625). L'initiative n'a pas abouti ; mais elle fait parler de plus en plus d'elle.

(66) Telle, par exemple, la Régie du Travail pénitentiaire qui, en 1930, n'avait pas été constituée en administration personnalisée. Il existe aussi en Belgique des organismes qui perdent la personnalité juridique comme il en est qui l'acquiescent. Exemples : Le Domaine d'Hofstade-les-Malines (complexe sportif et plage) n'est plus aujourd'hui personnalisé alors que le Fonds des Constructions scolaires l'est devenu.

(67) Voir le rapport de la Commission des Finances du Sénat (Doc. parl., Sénat, session 1961-1962, n° 90, 5 juillet 1961).

(68) Ces notions sont parfois utilisées dans certains projets de loi particuliers, suite à l'influence des travaux du professeur André Buttgenbach et de la doctrine dégagée par l'Institut belge des Sciences administratives.

(69) Mais pas de tous.

tions juridiques ; le droit public économique le suit sur ce point. Il n'est pas près d'accréditer, en se prononçant explicitement sur elles, les notions d'entreprise d'Etat, d'entreprise publique, voire d'entreprise nationalisée, bien qu'il y ait plusieurs institutions — elles ne sont point rares (70) — qui illustrent chacune d'elles ou en procèdent.

Mais si le droit public belge n'est guère avide de notions, il est au contraire riche en régimes juridiques et c'est à eux que nous nous sommes référé pour rendre compte des catégories d'entreprises publiques existantes.

b) Les praticiens du droit et de l'économie sont ainsi obligés d'adopter le même point de vue que le nôtre, bien que l'on assiste à certaines tentatives d'en revenir à des vues plus axées sur les notions juridiques que la doctrine a commencé par forger et que la jurisprudence a parfois adoptées (71). Rend compte notamment de cette tendance :

1° le rapport fait au nom de la Commission des Finances du Sénat et concernant le projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures (Doc. parl., Sénat. Session 1962-1963, n° 91, 23 janvier 1963).

2° l'insistance avec laquelle l'« Ecole de Liège », représentée par le professeur André Buttgenbach, continue à défendre sa classification originelle, tout en reconnaissant qu'à côté des services publics industriels et commerciaux, il y a peut-être — et même certainement — les grands organismes consultatifs de l'économie et de la vie sociale (72) ainsi que les organismes corporatifs (73) qui posent de nouveaux problèmes lorsqu'ils sont érigés en personnes publiques (74).

Une exception brillante déroge à cette tendance et peut-être aussi, de cette façon la confirme-t-elle: il s'agit de celle dont Maurice Flamme, professeur à l'Université libre de Bruxelles, s'est prévalu dans son rapport au Colloque de Bruxelles (mars 1963) sur la « Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la Communauté économique européenne » (75). « L'inventaire des entreprises dépendant des pouvoirs publics susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé », établi par l'auteur sur la base de la classification adoptée par le professeur Jean Van Ryn dans son *Traité de droit commercial*, tome I<sup>er</sup>, nos 41 et ss.

(Bruxelles Bruylant.), se fonde sur les distinctions familières aux économistes (76) et retient notamment les groupes : 1) des entreprises de distribution ; 2) des entreprises de production ; 3) des entreprises de services ; 4) des entreprises auxiliaires et intermédiaires (77).

Le dénombrement des entreprises publiques de distribution, déjà paru dans la *Revue de l'Admi-*

---

(70) même, selon nous, dans le domaine de l'entreprise publique nationalisée ou quasi-nationalisée. Voir à ce sujet ce que nous avons dit de la Société nationale des Chemins de Fer belges, de la Banque nationale de Belgique, de la Société nationale de Crédit à l'Industrie et de la S.A.B.E.N.A.

(71) bien que l'une et l'autre aient aussi parfois difficile à bien distinguer l'association de droit public de l'établissement public. La question a été posée notamment pour le Port autonome de Liège et pour la Société nationale d'Investissement (voir Doc. parl. Ch. des Représ., 17 juillet 1952, n° 637, avis du Conseil d'Etat, p. 5). Il arrive aussi à la jurisprudence de continuer à s'en tenir au seul point de vue traditionnel selon lequel la notion d'établissement public, dont l'antonyme est l'organisme ou établissement privé, peut dès lors aller jusqu'à s'appliquer aux associations de droit public (Société nationale des Chemins de Fer vicinaux; Société nationale des Distributions d'Eau).

(72) Tels le Conseil central de l'Economie, les Conseils professionnels et le Conseil national du Travail.

(73) Tels l'Ordre des Médecins, l'Ordre des Médecins-vétérinaires, l'Ordre des Pharmaciens, l'Ordre des Architectes (créé par la loi du 26 juin 1963) et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

(74) Sans compter l'administration sociale et les différents organismes qui constituent maintenant l'administration de la Recherche scientifique pure ou appliquée (avec les organismes relatifs à son financement). Pour les travaux de l'« école » de Liège, voir les travaux du professeur André Buttgenbach qui, outre son ouvrage de 1942 cité supra, comprennent :

a) une « Théorie générale des Modes de Gestion des Services publics en Belgique » (Bruxelles, F. Larcier, 1952);

b) un « Manuel de Droit administratif » (Bruxelles, F. Larcier. Nouvelle édition, 1959).

Voir aussi les « Seconds mélanges d'économie politique et sociale offerts à Edgard Milhaud. — Thème: L'économie collective. Liège. Editions du C.I.R.I.E.C., 1960 », où l'on trouve d'André Buttgenbach un article intitulé: « Réflexions sur le statut des organismes parastataux et des entreprises publiques en Belgique », pp. 185-200. L'auteur y critique notamment un essai de classement des organismes parastataux établi par objet préconisé par P. Leleux, *Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences*, 1956, n° 6, pp. 581-586.

(75) publié dans la *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique* à partir de juillet 1963; voir notamment les pages 149-158.

(76) Cette classification, dont nous rendons compte, peut aussi bien que la classification uniquement juridique, s'intégrer à notre « méthode » qui est sans doute plus complexe parce qu'elle est de science politique et qu'elle situe les institutions dans une perspective historique. Elle a cependant l'avantage de mieux dégager les « apports successifs » et les différents régimes face auxquels on se trouve et qui « composent » notre matière.

(77) En somme, l'étude du professeur Maurice Flamme revient à faire l'inventaire des « établissements publics » — en y ajoutant les services publics non personnalisés — au sens où la jurisprudence et la doctrine traditionnelles entendaient leur notion (voir note 71). On se trouve ainsi devant un retour inattendu à une ancienne conception des choses. Nous le soulignons sans aucune intention péjorative.

nistration et du Droit administratif de la Belgique (1963, pp. 153-158, 173-191), rend compte des institutions suivantes :

A. Dans le domaine immobilier :

1° La Société nationale du Logement et ses quelque 300 sociétés locales agréées dites sociétés immobilières de service public (78).

2° La Société nationale de la petite Propriété terrienne et ses sociétés locales agréées (79).

3° Les intercommunales d'équipement économique régional.

4° Les régies foncières communales (80).

B. Dans le domaine des distributions d'eau :

1° La Société nationale des Distributions d'Eau.

2° Les intercommunales de distribution d'eau du type 1922 qui sont au nombre de 31 ainsi que la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux, constituée sous la forme de société coopérative en 1891.

3° Trente-six régies communales de distribution soit de droit, soit de fait (81).

C. Dans le domaine de l'électricité :

1° De 70 à 75 régies communales (de droit ou de fait) et 2 régies provinciales (82).

2° Dix-sept intercommunales pures, c'est-à-dire ne comportant comme associés que des pouvoirs publics (83).

3° Trente et une intercommunales mixtes.

D. Dans le secteur du gaz :

1° Huit régies communales ; 3 de droit : Bruxelles (récemment modifiée), Saint-Gilles, Ostende ; 5 de fait : Liège, Bressoux, Bredene, Gand et Vroenhoven.

2° Deux intercommunales pures (Limbourg et Liège) ;

3° Dix-sept intercommunales mixtes.

E. Divers :

1° Office commercial du Ravitaillement ;

2° Office de Récupération économique (pour mémoire).

3° Buffets et restaurants exploités par la S.N. C.B. et par la SABENA.

4° Mess et cantines militaires.

Les entreprises publiques de production qui retiennent l'attention du professeur Maurice Flamme sont groupées comme suit :

A. Entreprises publiques de production :

1° Dans le secteur de l'électricité :

Dix entreprises publiques sur 185 centrales : Exemples : Régie de Gand (régie de droit), Socolie (société coopérative liégeoise d'électricité).

2° Dans le secteur du gaz :

La Régie de la ville de Gand est la seule entreprise publique à citer.

3° Le Moniteur belge (imprimerie d'Etat pouvant être régie par la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat).

4° La Régie du travail pénitentiaire (non personnalisée).

(78) « Le fait que ces organismes poursuivent une fin d'intérêt général sans intention de réaliser des bénéfices ne saurait enlever le caractère commercial à leurs opérations, à peine d'exclure a priori du domaine du droit commercial toutes les activités économiques exercées par les pouvoirs publics (Note du professeur Maurice Flamme, p. 153).

Rappelons, dans le prolongement de cette observation, que le législateur maintient parfois un caractère civil aux entreprises publiques dont il autorise la création sous la forme de sociétés commerciales. Il en a fait notamment une règle stricte pour les intercommunales soumises au régime de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1922.

Nous ne pouvons pas, dans cet article, entrer dans les détails d'une étude qui déterminerait la compétence des tribunaux civils, commerciaux ou sociaux pour le règlement des contestations formant le contentieux des organismes parastataux et des entreprises publiques. Et il faudrait encore examiner, dans cette étude, la compétence du Conseil d'Etat en tant que juge de l'excès et du détournement de pouvoir. Car le Conseil d'Etat se reconnaît compétent pour annuler certaines décisions des organismes d'intérêt public qu'ils prennent au titre d'"autorité administrative", quelle que soit la forme juridique de leur constitution: société anonyme ou société coopérative. Sur la question, voir notamment A. Buttgenbach, Réflexions sur le statut des organismes parastataux, et des entreprises publiques en Belgique. Mais aucune étude d'ensemble, se fondant sur tous les éléments entrant en ligne de compte, n'a été entreprise jusqu'à présent.

(79) Sur leur nombre, voir supra.

(80) Un petit nombre de communes (Anderlecht, Ganshoren, Herstal, Jette) ont constitué des régies foncières qui acquièrent et revendent des terrains en vue de mieux les aménager et de prévenir les spéculations éventuelles (Note du professeur Flamme, art. cit., p. 156).

(81) Voir A. Baeyens, Coup d'œil sur les régies communales belges dans « L'Economie collective en Belgique », Annales de l'Economie collective, août-novembre 1958, pp. 165-166.

(82) Voir L. Van Langendonck, Le secteur public de l'électricité en Belgique. Revue des Services publics, 1961, n° 4, pp. 155 ss.

(83) Le professeur Flamme fait cependant observer à leur propos, art. cit., p. 158: « Dix seulement d'entre elles sont « pures exploitantes » (telle l'Association liégeoise d'électricité, la plus importante), tandis que les sept autres se sont déchargées de l'exploitation proprement dite et l'ont confiée à des sociétés privées. »

B. Entreprises de travaux publics ou privés.

1° Société coopérative intercommunale de voirie.

2° Régies communales effectuant des travaux soit d'entretien de bâtiments, soit surtout de voirie.

3° Régie des Télégraphes et des Téléphones.

4° Association intercommunale liégeoise de mécanographie.

5° ASBL Les Lettres belges.

C. Industries extractives.

Néant jusqu'à présent.

D. Exploitations agricoles.

Ferme-pilote de l'Ecole de Culture et d'Elevage d'Ath (ASBL).

\*  
\*\*

Parmi les entreprises publiques de services, le professeur Flamme relève :

A. Les entreprises de transports et de communications :

1° la SABENA,

2° la SNCB,

3° la SNCV et les nouvelles sociétés de transports urbains telles que la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles.

4° l'Office régulateur de la Navigation intérieure (ORNI),

5° le Groupement belge du Remorquage,

6° l'Office de la Navigation,

7° les régies portuaires de Gand et d'Anvers,

8° le Port autonome de Liège,

9° la Société anonyme du Canal et des Installations maritimes de Bruxelles.

10° l'administration des postes (dont on se préoccupe de faire une régie),

11° la Radiodiffusion-télévision belge.

B. Les entreprises de spectacles publics :

1° Théâtres.

a) Théâtres communaux,

b) Théâtre national de Belgique,

c) Théâtre Royal de la Monnaie.

2° Musique.

a) Orchestre national de Belgique,

b) ASBI Palais des Beaux-Arts de Bruxelles.

3° Musées.

On y dénombre : 101 musées communaux, 15 gérés par une fabrique d'église, 6 par une commission d'assistance publique.

4° Plaines de sports et bains publics.

C. Services divers : lavoirs, marchés, halles, minques, parkings, abattoirs, etc.

La suite du recensement entrepris par le professeur Flamme sera publiée dans les prochaines livraisons de la Revue de l'Administration.

\*  
\*\*

Avons-nous maintenant, quant à nous, à conclure longuement ?

Nous ne le croyons pas parce que notre étude est avant tout un essai d'information complète et de synthèse.

Nous nous sommes efforcé, somme toute, de situer l'entreprise publique dans le cadre des trois classements dont elle fait l'objet : le classement uniquement juridique, le classement économique et le classement historico-politique qui, cependant, plus que les autres, retint notre attention. Nous trouvons dans celui-ci de meilleures possibilités de présentation des différents types d'institutions et des divers régimes qui les caractérisent. L'étude de l'entreprise publique en Belgique, ce n'est pas seulement celle de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, si importante ou si perfectible que soit encore cette loi. Mais nous craignons fort à son propos que les aménagements qu'on lui souhaite ou que l'on suggère parfois formellement, s'inscrivent dans la ligne d'une œuvre de Sisyphe toujours à recommencer et sans cesse incomplète, en égard à la variété des types d'institutions qui, successivement comme par alluvionnement, sont le produit des multiples aspects de l'action politique et administrative cependant dominante.

Il n'est pas nécessaire non plus — et ce serait d'après nous une erreur scientifique — de limiter le concept de l'entreprise publique à celui de l'entreprise nationalisée et plus particulièrement à celui

de l'entreprise nationalisée du type français. Nous l'affirmons sans détours, même au risque de subir le reproche de ne pas avoir « dépassé les idées de 1936 ». Mais ces idées nous paraissent, du point de vue méthodologique, aussi importante que celles de 1945. Elles permettent, en tout cas, de faire le point sur les institutions qui, dans un pays tel que la Belgique, se situent en deçà ou au-delà d'elles, avec les dépassements approximatifs vers le type de la nationalisation industrialisée qui, d'ailleurs,

sous l'angle conceptuel, remonte à la décennie 1910-1920.

Puisse enfin cette étude contribuer à une meilleure connaissance des multiples régimes qui sont désormais inhérents à l'organisation administrative de notre pays, à un moment où celui-ci entre dans une période de restructuration politique sinon profonde, du moins nouvelle.

1<sup>er</sup> octobre 1963



# Pour une meilleure politique d'adaptation de l'homme à l'entreprise

par Pierrette SARTIN,

Administrateur civil au Ministère de l'Industrie.

Chargée de mission au Commissariat général du Plan d'Équipement et de la Productivité.

★

Tout ne va pas pour le mieux dans le monde du travail... Grèves et conflits sociaux viennent plusieurs fois l'an le rappeler à ceux qui ont la charge de veiller sur l'économie du pays, et aussi à ceux qui ont celle de diriger une entreprise publique, nationalisée ou privée.

Cependant, si l'on se réfère aux images qui nous restent du travail industriel tel qu'il était encore pratiqué au début du siècle, on peut mesurer l'immensité des progrès réalisés, non seulement pour adoucir les conditions du travail, mais aussi pour améliorer toutes les conditions de la vie du salarié. L'esprit même qui régissait les relations de travail a changé.

Insensiblement, les notions d'égalité et de fraternité se sont élargies, celle de la justice sociale pénètre lentement les esprits ; évolution favorisée, il faut bien le reconnaître, par un plein emploi presque partout atteint et par la difficulté de recruter une main-d'œuvre qui dans la plupart des secteurs, y compris le tertiaire, est devenue rare. Si l'on voit encore des bureaux poussiéreux et sordides, des usines qui évoquent les visions dantesques d'une époque à peu près révolue, il faut bien admettre qu'ils sont l'exception. Même dans les entreprises où l'on pratique des travaux lourds, de grands efforts ont été faits pour rendre l'atmosphère plus agréable et moins démoralisante : couleurs dites fonctionnelles, implantations mieux étudiées, surfaces de circulation dégagées, cantines et restaurants bien aménagés, douches et vestiaires confortables sont aujourd'hui chose courante et cessent de faire de l'usine le « bain » qui servait de tremplin à la lutte des classes. Ne va-t-on pas jusqu'à recourir aux grands couturiers pour dessiner bonnets, pantalons et lunettes imposés par

la sécurité, mais que l'on a du mal à faire porter par les femmes quand ils sont inesthétiques. Jusqu'à employer la musique pour égayer, et parfois non sans maladresse, l'atelier, le bureau ou le magasin.

Depuis quelques années, on a pris conscience de la nécessité de supprimer le hiatus qui existait entre la vie professionnelle de l'homme et sa vie personnelle, de combler le fossé qui sépare le travailleur et le travail ; fossé qui n'est plus compatible avec l'évolution des esprits et qu'un progrès technique dont on n'a pas encore mesuré toutes les conséquences risque, si on le laisse se creuser davantage, de rendre un jour infranchissable.

Après une période où l'on a pensé qu'il convenait d'adapter l'homme au travail, on s'est aperçu que c'était bien plutôt le travail tel qu'il apparaît aujourd'hui qui devait être adapté à l'homme. L'industrie moderne implique, en effet, des conditions qui vont trop souvent à l'encontre de la physiologie normale : travail de nuit, travail en équipes tournantes, cadences trop rapides, horaires inadaptés aux besoins, trajets trop longs, logements insuffisants et mal conçus, émanations toxiques, radiations, bruit et vibrations, températures trop élevées ou trop basses, variations brusques de pression. On a pu dénombrer 900 risques professionnels qui sont autant de sources de fatigue et d'inadaptation. Sans parler des risques encore mal connus, comme ceux des champs magnétiques ou des radiations atomiques.

Médecins, psychiatres, psychologues, sociologues, organisateurs-conseils se sont penchés sur les problèmes posés par les techniques nouvelles. Mais, trop souvent, cantonnés dans leur spécialité, ils ont oublié que l'homme était une réalité

complexe, âme et corps, en interaction constante avec le milieu et que les recherches de laboratoire, pour utiles qu'elles fussent comme point de départ, ne se transposaient pas intégralement à l'usine ou au bureau. Ils ont oublié aussi que le rôle du langage était d'être un instrument de communication et que l'hermétisme du jargon professionnel ne facilitait pas la coopération ni le travail d'équipe qui auraient été si profitables à tous. Il en est résulté beaucoup d'abus et d'erreurs, inévitables sans doute quand on aborde, comme ce fut le cas, un domaine nouveau, mais qu'il serait regrettable de laisser se perpétuer, après qu'on en a constaté les méfaits.

C'est ainsi que l'organisation du travail qui pouvait contribuer à rendre celui-ci plus efficace et à le rationaliser a, en partie, manqué son but, en dépit de tous les progrès qu'elle a fait faire à la production. Celle-ci au lendemain de la guerre revenait de très loin, et les premiers progrès, spectaculaires et bien orchestrés, ont fait un peu trop hâtivement considérer l'organisation scientifique du travail comme une panacée. Elle y a perdu en sérieux et en qualité, ceux qui s'en réclamaient n'ayant pas toujours eu le temps nécessaire pour apprendre un métier difficile, et les « principes » valables en eux-mêmes ne s'appliquant pas toujours aussi bien qu'on l'eût souhaité aux problèmes particuliers propres à chaque secteur professionnel. Sans doute, était-il utile d'étudier les postes de travail, de filmer les gestes pour supprimer temps morts et mouvements inutiles, de simplifier le travail et de rationaliser circuits et méthodes.

Il y avait beaucoup à faire dans tous ces domaines, et les organisateurs du travail ont beaucoup fait, non seulement pour rendre plus efficace et plus rentable le travail, mais aussi pour répandre, parmi un public qui y était le plus souvent réfractaire, les idées d'organisation ; ils ont fait gagner du temps à la production, diminué les risques d'accidents, atténué une certaine forme de fatigue ; ils ont corrigé certains excès, certaines erreurs criantes. Ils les ont malheureusement trop souvent remplacés par d'autres. On s'est aperçu, après coup, et non sans que les modifications de l'outillage et des machines aient coûté très cher, que certains « temps morts » constituaient en fait des repos indispensables au travailleur, que certains gestes considérés comme inutiles ne l'étaient pas, car ils faisaient travailler les muscles antagonistes

et permettaient de poursuivre plus longtemps l'effort.

On commence à s'apercevoir que, quelles que soient les améliorations apportées aux sièges, aux machines (et il y aurait beaucoup à dire sur ce point !), à l'ambiance matérielle des locaux, la vitesse d'exécution exigée dans un travail « trop bien étudié », la rapidité des cadences quand elles atteignent ce que les psychiatres appellent la limite de rupture, étaient plus nocives à la santé mentale et physique de ceux qui les pratiquaient que ne l'étaient les murs noircis et les ateliers tristes et, qu'à la longue, la production elle-même subissait les effets de cette méconnaissance des besoins réels et des aspirations fondamentales de l'homme.

Peut-être les scientifiques ont-ils une foi trop grande dans la science, et ont-ils tendance à oublier qu'elle ne permet pas de résoudre tous les problèmes et surtout pas tous les problèmes humains. Ceux même qui touchent à la partie la plus matérielle de l'homme, à sa physiologie lui échappent, faussés qu'ils sont par l'apport psychologique, moral et social qui vient en modifier les données, d'une façon souvent imprévisible, et qui ne se prête ni à l'analyse, ni aux jeux de la règle à calcul. Il fallait, pour rassurer les esprits, que l'organisation du travail fût scientifique, qu'elle appliquât aux problèmes du travail les règles de la méthode expérimentale, à savoir l'observation, l'analyse, le choix, la synthèse et l'expérimentation (1). Cette exigence qui devait assurer sa réussite marquait aussi ses limites et recelait de sournoises causes d'échecs. Car si l'entreprise peut se disséquer et s'analyser, si la production peut se décomposer en un certain nombre d'opérations qui vont de la préparation du travail et de l'étude des méthodes à la conception des produits et à leur commercialisation, il n'en reste pas moins que c'est l'homme qui produit, l'homme qui travaille, et qu'il est, lui, d'une observation et d'une expérimentation difficiles.

L'organisation du travail étant faite pour améliorer la production et accroître les bénéfices de l'entreprise, ce qui est parfaitement sain et légitime, le souci de l'homme n'intervient guère que dans la mesure où il réagit sur ceux-ci. On ne l'a donc pas autant qu'on pouvait le craindre, oublié dans cette

---

(1) Qui devient ici contrôle.

aventure, et ceci d'autant moins que les missions européennes envoyées en Amérique pour y rajeunir leurs idées, en étaient revenues avec une prise de conscience toute fraîche de ce qu'il y avait à gagner en « agissant sur le facteur humain »...

On apprit (mais ne le savait-on pas déjà ?) qu'il y avait une bonne manière de commander et une mauvaise ; qu'il était plus « rentable » d'accueillir les nouveaux embauchés, que de les livrer aux démons de machines inconnues et de contre-mâtres peu soucieux de leur faciliter la tâche ; qu'il fallait intéresser les travailleurs à leur travail et les amener à coopérer. Bref, on élaborait une « technique » des « relations humaines » à l'usage de l'industrie, sans s'apercevoir qu'on se bornait à reprendre ce qui, en d'autres temps et d'autres lieux, s'était appelé « amour du prochain » ou simplement politesse, mais qu'en en faisant une technique utilitaire, on dépouillait ceux-ci de leur esprit et de leur force.

La politique de relations humaines eut donc à peu près le même sort que l'organisation scientifique du travail. Elle ne fut pas un échec total, car elle attira l'attention sur un certain nombre de réalités et de pratiques défectueuses, fit apparaître la nécessité d'une formation à tous les niveaux de l'entreprise, formation qui visait aussi bien à « réformer » les méthodes que les esprits.

Tous ces engouements n'ont pas été sans influencer sur le sort de ceux qui travaillent. Mais si leur condition s'est incontestablement améliorée, il ne semble pas cependant que ces améliorations aient correspondu aux efforts déployés. Car il est non moins incontestable qu'en dépit de tous les progrès réalisés, on se trouve aujourd'hui devant une population salariale qui souffre d'une inadaptation ou d'une désadaptation profonde à son travail. Ce phénomène se traduit à la fois par des conflits sociaux sporadiques, dont souvent la cause n'apparaît pas clairement, mais reflète plutôt un mécontentement latent, polarisé sur tel ou tel sujet de revendication, et par une augmentation du nombre des maladies mentales et nerveuses.

Sans doute, ces phénomènes ont-ils de multiples causes et la désadaptation aux conditions du travail rentre-t-elle dans le cadre d'une désadaptation plus générale aux conditions de la vie moderne tout entière, dans laquelle il est de plus en plus difficile d'isoler le travail.

Non seulement, en effet, les nouvelles techniques de production exigent des aptitudes différentes qui demandent un effort d'adaptation constamment renouvelé ; non seulement certains, grisés par ces techniques, oublient qu'elles sont faites pour servir l'homme et non pour l'asservir ; mais encore, à mesure que les nécessités matérielles se font moins impérieuses, que l'instruction se généralise et s'étend, les besoins affectifs et intellectuels de l'homme qui travaille se développent aussi ; il prend de plus en plus conscience de ses responsabilités, de la valeur et de la force qu'il représente. Plus il évolue, plus il devient inquiet et moins il accepte de jouer passivement son rôle. Et il est d'autant moins adapté à son travail qu'il a plus d'exigences à l'égard de celui-ci et du milieu dans lequel il l'accomplit. Fier de ses conquêtes sociales et de ses réalisations techniques, obnubilé par cette science qui lui apparaît sans limite, et dans laquelle il tente de faire entrer toutes les disciplines, même celles qui s'y prêtent le moins (comme les sciences humaines), l'homme ne prend conscience de cette désadaptation que lorsqu'il est trop tard pour y porter remède.

Et pourtant les symptômes ne manquent pas qui devraient lui donner l'alarme. Sur le plan individuel, il est vrai que ces symptômes d'une désadaptation commençante qui préludent souvent à la névrose sont, pour un observateur non averti, difficiles à identifier. Dans ses premières manifestations, cette désadaptation se confond avec des troubles du caractère que les malades hésitent à signaler même à leur médecin, car ils en ont honte ; ce sont notamment l'intolérance au bruit, l'hyperémotivité, l'irritabilité, la difficulté à supporter le milieu familial ou l'entourage, la tendance à l'isolement qui se traduit, par exemple, par le refus soudain de fréquenter la cantine ; ce sont parfois aussi des troubles digestifs ou respiratoires, des maux de tête, douleurs de la nuque, de la colonne vertébrale, des palpitations, des vertiges, des troubles des règles qui, à première vue, semblent n'avoir aucun rapport avec une détérioration psychique.

Dans bien des cas, a constaté le docteur Sivadon le seul signe apparent d'une intolérance aux conditions du travail est l'apparition d'une tolérance accrue aux boissons alcoolisées. Tel qui buvait un litre de vin par jour en boit deux ou trois sans dommage immédiat, et c'est le commencement de l'alcoolisme.

Un autre symptôme est constitué par le fait que la fatigue cède difficilement au repos et au sommeil. Celui-ci, d'ailleurs, est perturbé : le malade se plaint de somnolence le jour et d'insomnie la nuit.

La vie tout entière du sujet se trouve alors atteinte ; le repos hebdomadaire est inefficace, car insuffisant ; l'activité extraprofessionnelle est réduite.

La baisse du rendement professionnel intervient ensuite, et elle est le signe le plus important et le plus grave du déséquilibre. Elle est précédée parfois d'une période de suractivité : l'ouvrier accélère les cadences, le cadre emporte chez lui des dossiers.

Puis apparaît la névrose avec la crise d'angoisse qui, d'ailleurs, ne se montre pas toujours sous son véritable aspect et prend souvent les apparences d'un malaise : syncope, crise abdominale, crise ou douleurs cardiaques.

Le malade multiplie les radiographies et les examens de laboratoire, court du cardiologue au gastroentérologue, sans que s'apaise son anxiété.

Ces symptômes sont parfois difficiles à interpréter pour le médecin traitant qui n'en connaît pas l'origine. Très souvent, seule leur répétition et les informations fournies par le sujet lui-même permettent d'en préciser la nature.

Pour le médecin du travail, le diagnostic est beaucoup plus facile.

Mais si la fatigue d'un individu isolé n'est pas en soi significative, au contraire, lorsque les troubles nerveux, difficiles à rattacher à leur cause véritable, affectent une collectivité toute entière (atelier, usine, voire profession), quand ils se manifestent chez tout un groupe de travailleurs, il devient plus aisé de les identifier.

Lorsque ces signes « sont nombreux, concordants et répétés » (2), et en particulier lorsqu'on se trouve en présence d'une augmentation anormale des accidents du travail, de l'absentéisme ou de l'instabilité de la main-d'œuvre, il faut en rechercher l'origine et procéder à une analyse des conditions du travail.

Si les causes des accidents du travail sont multiples et souvent fortuites, celles de l'absentéisme et de cette instabilité du personnel qui, pour des raisons diverses, quitte volontairement l'entreprise,

le sont moins et peuvent servir de test pour mesurer le degré plus ou moins élevé d'intégration de celui-ci à son milieu de travail.

Or, ces deux phénomènes, qui sont d'ailleurs étroitement liés, varient beaucoup d'une entreprise à l'autre. Mais bien qu'ils soient au plus haut points antiéconomiques, coûtent très cher en temps perdu et désorganisation, ils ne retiennent pas, la plupart du temps, autant qu'ils le devraient, l'attention des responsables, et nulle part on n'a cherché à les approfondir, à déceler leur importance et à rechercher leurs véritables causes. On les considère non sans légèreté comme une maladie spécifique du monde du travail en partie inévitable en raison de la complexité des facteurs mis en jeu. Cependant, ni l'absentéisme pour cause de maladie, ni le « turn over » ne sont inéluctables. Dans certaines entreprises, le personnel est remarquablement stable ; dans d'autres, il se renouvelle entièrement, à un rythme rapide. On signalait le cas d'une entreprise d'automobiles américaine qui, pour maintenir une main-d'œuvre de 10.000 personnes, avait dû en embaucher en une année 21.000 ce qui donnait un taux d'instabilité de 210 %, et la Ford Motor Company dut embaucher 52.445 hommes pour maintenir un effectif de 14.000 hommes et atteignit un taux record de 374,5 % d'instabilité.

Ce sont là des cas extrêmes. Mais pour n'être pas partout aussi « voyants », absentéisme et instabilité de la main-d'œuvre constituent néanmoins des fléaux redoutables. Ils sont aussi des signes avant-coureurs d'un état de malaise que l'on a tort de négliger, et contrairement à ce que l'on a parfois tendance à croire quand on les étudie de près, ils apparaissent moins comme des « phénomènes techniques » que comme des phénomènes sociaux et humains, comme une maladie de l'adaptation.

Le fait que dans une même région et un même secteur professionnel certaines usines où les salaires sont élevés connaissent une instabilité de la main-d'œuvre bien plus élevée que d'autres où les salaires sont relativement bas, prouve qu'il ne suffit pas d'améliorer les conditions matérielles ou les salaires (3), pour faire disparaître celle-ci,

(2) Docteur VEIL.

(3) C'est le cas, par exemple, de deux entreprises d'automobiles de la région parisienne occupant une population ouvrière

mais qu'un certain nombre d'autres raisons interviennent qui passent souvent inaperçues, parce que la psychologie industrielle est encore dans l'enfance, et qu'on ne se fait pas toujours une idée exacte des besoins ressentis, plus ou moins obscurément d'ailleurs, par les travailleurs.

Trop souvent, prisonnière de ses propres préoccupations, de ses propres aspirations, la direction n'a aucune idée de ce que souhaiterait légitimement son personnel, et parce qu'elle a négligé de s'assurer le concours de psychologues et de sociologues, l'organisation du travail méconnaît trop souvent des aspirations qui, non satisfaites, détériorent le climat social et sont une cause d'inadaptation du salarié à sa tâche, de rupture entre l'homme et le travailleur.

On a beaucoup épilogué sur la notion de « besoin » et sur la façon dont les travailleurs la ressentent. Nous laisserons de côté l'aspect philosophique de la question et nous tenterons seulement d'éclairer quelques points, de mettre en évidence quelques facteurs de cette inadaptation psychologique qui est plus profonde qu'on ne veut le penser.

Que souhaite donc l'homme qui travaille ?

Tout d'abord, évidemment, il souhaite la rétribution de son travail. Le salaire satisfait en lui le besoin de sécurité, l'instinct de conservation, en ce sens qu'il lui permet, à lui et à sa famille, de se procurer l'indispensable en matière de nourriture, de logement, d'habillement.

Mais pour être pleinement satisfait, l'instinct de conservation a besoin de sécurité : d'une sécurité qui touche non seulement le présent, mais l'avenir. Etre garanti contre le chômage, contre la maladie, contre la vieillesse, fait partie des exigences les plus essentielles et les plus légitimes de l'homme qui travaille, de l'homme tout court.

Mais on néglige très souvent l'aspect psychologique du salaire pour ne considérer que son aspect matériel.

Si le salarié attend, en premier lieu, de son gain, le moyen de vivre en subvenant à ses besoins, le montant de celui-ci n'a pas sur lui l'attrait irrésistible qu'on a trop facilement tendance à lui prêter.

En fait, le montant de son salaire importe moins

à l'homme que l'idée qu'il s'en fait. Et surtout que le sentiment qu'il a de recevoir un salaire équitable correspondant à la difficulté ou à la qualité du travail qu'il a fourni.

Or, dans de nombreuses entreprises, les tâches et les fonctions n'ont fait l'objet que d'études superficielles. Très souvent, la hiérarchie des rémunérations s'est faite sous la pression des revendications syndicales, en l'absence de toute classification rigoureuse des postes et sans idées directrices. Il en résulte un mécontentement latent, chacun s'estimant lésé par rapport aux autres et, à peine satisfaite, une revendication en entraîne une autre.

Les salaires doivent donc suivre aussi objectivement que possible la qualification professionnelle; celle-ci doit être connue et, pour éviter frictions et freinages, être déterminée si possible en accord avec le personnel.

Une enquête faite en Belgique sur les rémunérations et leur rapport avec la productivité soulignait, elle aussi, la nécessité de remettre en ordre la hiérarchie des fonctions et des rémunérations, et aboutissait à cette conclusion qui peut paraître étonnante et qui, cependant, se vérifie dans les faits que : « Le sentiment de justice procède essentiellement de l'application uniforme d'une règle plutôt que de l'équité de la règle appliquée ».

Bien qu'il ne faille pas tirer de ces études des conclusions trop générales et absolues, il semble néanmoins, d'après toutes les enquêtes et expériences faites, tant en France qu'à l'étranger, que l'on ait surestimé les vertus de la rémunération sous sa forme quantitative. Sauf dans le cas où celle-ci est nettement insuffisante, et à l'inverse, même dans le cas où elle est très favorable, le salarié attend de son travail autre chose que le gain. Cela est si vrai que l'hostilité de beaucoup de salariés aux salaires stimulants ne repose pas sur le fait qu'ils se voient obligés de travailler vite, mais sur le sentiment qu'ils ont que l'on dévalorise, au profit du rendement, la qualité de leur travail et l'habileté nécessaire à le bien faire.

Pour ne pas être traumatisantes, les rémunérations doivent donc non seulement être équitables,

---

comparable. Le roulement était de 4 % pour l'une et de 50 % pour l'autre, bien que dans celle-ci les salaires fussent nettement plus élevés que dans la première.

mais encore conformes à l'idée que le salarié se fait de l'équité.

Elles doivent aussi être faciles à comprendre et à calculer. Les enquêtes sociologiques montrent que beaucoup d'ouvriers, d'employés et même d'agents de maîtrise ignorent le mode de calcul de leur salaire et de leurs primes. Il en résulte des discussions fiévreuses et méfiantes autour des feuilles de paie, qu'une information bien faite auprès des délégués syndicaux suffirait à apaiser.

De plus, elles doivent être l'expression fidèle et rapide des efforts consentis. L'ouvrier a besoin de sentir un lien direct entre l'effort que représente son travail et le salaire qui lui est versé.

Cette incompréhension des feuilles de paie est génératrice d'angoisse et de névroses, et elle a, sur le moral des ouvriers et sur le climat social de l'entreprise, les plus fâcheuses conséquences, au point de se répercuter sur le rendement et sur la production. Une enquête menée en Angleterre a montré que le rendement décroissait à mesure qu'augmentait le nombre des salariés qui ne comprenaient pas la manière dont leur salaire était calculé.

Ce sont là des aspects trop souvent négligés dans ce problème capital qui est celui de la rémunération.

Parmi les autres causes d'inadaptation, très importantes, se trouvent celles qui se rapportent à la nature même de la tâche accomplie, au genre de travail effectué.

Certains travaux lourds, fatigants ou salissants sont affectés d'un taux d'absentéisme et d'instabilité souvent très élevé. Il en est de même des travaux à la chaîne, monotones et ennuyeux, qui ne laissent aucune place à l'initiative ou à la liberté. Certains salariés, et notamment ceux dont le degré de maturité psychique est le plus faible, les préfèrent cependant aux tâches plus difficiles. Mais ils « s'évadent » et fuient la monotonie du travail en s'abstenant ou en changeant d'entreprise. C'est ainsi, comme le remarque M. Georges Friedmann (4), que dans les usines d'automobiles où toute une partie du travail est mécanisée et faite à la chaîne, le pourcentage d'instabilité est beaucoup plus fort que dans les autres industries de transformation. Il en est de même dans les services de conditionnement où, à la monotonie du tra-

vail, s'ajoutent la rapidité des cadences et la nécessité de suivre la chaîne.

Les enquêtes faites par les sociologues montrent qu'il semble bien exister une corrélation étroite entre ces mouvements de main-d'œuvre qui affectent plus particulièrement certains travaux et la nature de ces travaux. Non seulement la division du travail laisse souvent le travailleur insatisfait, mais encore, le fait qu'elle lui permet d'acquiescer en quelques heures l'habileté et la vitesse requises, en rendant inutile un apprentissage long et pénible que l'on hésite à refaire, facilite les changements de main-d'œuvre.

Ford estimait qu'il pouvait former 46 % de ses ouvriers en un jour et 17 % de ceux-ci en moins d'une semaine. Un travail qui s'apprend aussi facilement et qui requiert si peu de qualités humaines, se quitte aussi vite et pose peu de problèmes de reclassement.

Ce lien qui existe entre le genre de travail et l'instabilité de la main-d'œuvre trouve une nouvelle preuve dans le fait que cette instabilité diminue à mesure qu'on s'élève dans la qualification professionnelle, c'est-à-dire à mesure que le travail devient plus intéressant ou comporte plus de responsabilités. Très importantes chez les manœuvres et chez les O.S. qui constituent la masse des salariés, instabilité et absentéisme diminuent chez les ouvriers qualifiés et chez les techniciens, pour être plus faibles encore chez les cadres supérieurs. C'est que, parmi les besoins les plus profondément ressentis par l'homme, même s'il ne les exprime pas clairement, se trouve l'intérêt porté à la tâche. Il a besoin de savoir ce qu'il fait et pourquoi il le fait, d'être intégré à une œuvre commune dont il comprend le sens et dont il connaît les rouages.

« Le baigneur, a dit Saint-Exupéry, ne réside pas là où des coups de pioches sont donnés... Le baigneur réside là où des coups de pioche sont donnés qui n'ont point de sens, qui ne relient pas celui qui les donne à la communauté des hommes. »

L'homme a besoin aussi d'achèvement et d'engagement dans sa tâche. Il aime voir le résultat de ses efforts ; il est fier de son travail, de son métier, fier aussi d'appartenir à une grande entreprise ou à une entreprise qui jouit sur le marché d'une bonne réputation.

(4) G. FRIEDMANN : Le travail en miettes.

C'est pourquoi la division des tâches, leur spécialisation de plus en plus poussée, n'ont pas donné tous les effets qu'on en pouvait attendre. Car ces unités de travail de plus en plus réduites par les techniciens de l'organisation, afin d'accroître la production et d'abaisser les prix de revient, ne correspondent plus aux tendances profondes de beaucoup d'êtres humains. L'ennui, le manque d'intérêt au travail, la diminution de la responsabilité, l'attitude de non-coopération à l'entreprise, l'appauvrissement de la personnalité, font que l'on perd, sur le plan psychologique, les avantages gagnés par les améliorations techniques. Le résultat se solde très souvent par une baisse du rendement et de la qualité, par un climat de mécontentement et d'insatisfaction qui, en définitive, sont préjudiciables à l'entreprise autant qu'à l'individu qui les ressent comme une frustration. Ce sentiment de frustration, cette insatisfaction, il tente d'y échapper en s'absentant sans raison valable ou en changeant d'entreprise.

Mais il y a plus grave encore ; non seulement la division des tâches a accentué la rupture entre l'homme et son travail devenu sans intérêt, mais encore elle a contribué à isoler davantage le travailleur au sein même de l'entreprise. Très souvent, en effet, elle a abouti à l'éclatement des équipes. Qui pis est, sous prétexte d'augmenter le rendement, dans certaines entreprises, tout a été prévu pour que l'ouvrier soit seul en face de ses soucis personnels et de sa tâche, dans l'impossibilité de parler à ses voisins et de trouver ainsi un dérivatif à la monotonie du travail ou à ses préoccupations.

Or, cet isolement est d'autant plus grave que les techniques modernes aboutissent à une disqualification du personnel. Beaucoup d'ouvriers ayant appris un métier, passé un C.A.P., se voient affectés à des travaux qui ne demandent ni technique, ni habileté. En même temps le système industriel moderne réclame une gamme étendue de professions et de compétences techniques qui ne peuvent être que l'apanage du petit nombre. Et l'on assiste, dans la hiérarchie ouvrière, à un déséquilibre qui s'accroît chaque jour : d'un côté, on trouve des ouvriers de plus en plus qualifiés qui deviennent des techniciens ; de l'autre, la grande masse de ceux qui n'ont reçu aucune formation ou de ceux qui, ne pouvant dépasser le niveau actuel de leur formation pour devenir des techniciens, se voient déclassés, rejetés dans la masse anonyme

des sans qualification. Déraciné, se sentant frustré, en révolte plus ou moins ouverte et consciente contre un travail qui ne lui apporte plus que la maigre satisfaction d'un salaire souvent insuffisant, sans espoir de promotion, l'ouvrier va d'usine en usine, à la recherche d'une improbable satisfaction, trouvant dans ces changements incessants la dernière affirmation de sa liberté.

Une enquête faite, M. Chombart de Lauwe dans la région parisienne, montrait récemment que parmi les ouvriers non qualifiés qui constituaient l'échantillon, 73 % désiraient changer de travail et 24 % avaient changé plus de onze fois d'entreprises.

De plus, il arrive très souvent que les travailleurs sans qualification définie ne soient intégrés à aucune équipe. Affectés à l'atelier qui a un vide à combler, promenés d'un bout à l'autre de l'usine au hasard des besoins, ils ne peuvent nouer aucun lien de camaraderie avec leurs collègues ; ils ne relèvent d'aucun chef, autre que celui qui commande l'équipe à laquelle ils sont provisoirement affectés et avec laquelle, demain, ils n'auront plus de contact. On ignore souvent jusqu'à leur nom. Dans certaines entreprises, par suite des mutations destinées à compenser les charges, on a vu des ouvriers occuper 50 emplois différents dans une année. On voit aussi, bien moins rarement qu'on ne le croit, des ateliers, mal organisés, où des ouvriers n'ont à effectuer aucun travail précis. Ils passent leur journée à traîner d'un groupe à l'autre, en attendant qu'on les emploie. Payés à l'heure, ils touchent leur salaire comme s'ils avaient été affectés à un travail déterminé. Mais ils ne peuvent supporter cette situation d'abandon et ils quittent l'usine (5).

On a constaté ainsi un très fort pourcentage d'instabilité dans certains ateliers où les manœuvres, une semaine sur deux, n'avaient aucune affectation précise.

Il y a, en effet, dans cette situation d'abandon, une très lourde faute de psychologie qui ne manque pas de se répercuter sur la production.

L'ouvrier a d'autant plus besoin de ne pas se sentir seul, d'être intégré à un groupe ou à une équipe que son travail est plus monotone, plus pénible ou moins intéressant. L'élément social, les

---

(5) JARDILLIER : Travail Humain, n° 3-4, juillet-décembre 1960.

relations qu'il va nouer avec les autres hommes de son groupe, lui sont absolument indispensables pour compenser, sur le plan psychologique et moral l'ennui né d'une tâche à laquelle il lui est difficile de s'intéresser, ou la fatigue résultant de conditions de travail désagréables.

Or, ce sont précisément ces travailleurs des catégories les plus basses, ceux qui pour cela même auraient besoin de trouver dans leur entourage immédiat des contacts humains indispensables, qui sont trop souvent placés dans des conditions telles qu'elles rendent ces contacts humains impossibles.

Cet isolement social, facteur d'instabilité, apparaît très nettement quand on peut étudier les « départs » en fonction de leurs éléments.

On a constaté ainsi que la main-d'œuvre la plus instable était constituée par les étrangers célibataires et vivant loin de leur pays.

Un an après l'embauche, il restait dans une entreprise (6) : 2 Hongrois sur 46 ; dans une autre : 6 Portugais sur 38 et dans une autre encore : 4 Espagnols sur 16.

En revanche, aucune instabilité n'a été notée chez les travailleurs étrangers mariés et qui vivaient dans leur foyer.

Cette notion d'intégration à un groupe et à une communauté comme facteur d'adaptation est très importante, et s'intègre dans un contexte psychologique très vaste qui est celui des aspirations de l'homme.

Le guide pour les chefs d'entreprise américains publié à New-York en 1949, et traitant des relations humaines dans les entreprises modernes, donne comme *l'un des besoins essentiels de l'homme le sentiment de sa dignité*. La conscience qu'il a de posséder des droits humains fondamentaux que les autres doivent respecter et qui se traduisent par le besoin de s'exprimer, de progresser, de voir ses efforts récompensés, de se sentir estimé, d'être utile, de coopérer. Si ces exigences ne sont pas satisfaites, il travaille mal et l'insatisfaction permanente qu'il éprouve devient une cause de désadaptation.

D'où l'importance de l'accueil à l'embauche, de l'information du personnel, des problèmes posés par les communications, le commandement, sur lesquels nous n'insisterons pas ici, car ils sont bien connus, encore que très imparfaitement résolus.

A ce besoin de dignité, se rattache celui qu'a l'homme d'entretenir des relations satisfaisantes tant avec l'objet du travail qu'avec le milieu social.

« Si l'on ne peut éviter, écrit le docteur Sivadon, d'imposer à l'homme un travail nécessitant un effort d'adaptation, on doit veiller à ce que cet effort soit compensé par une sécurité accrue et des relations humaines particulièrement satisfaisantes. C'est le rôle du médecin d'entreprise de signaler aux employeurs et aux cadres que la plasticité de la personne humaine a des limites et qu'on ne peut en abuser sans dommages qui retentissent, en définitive, sur le travail lui-même ».

Or, sous-jacentes aux relations humaines, se trouvent chez le salarié un certain nombre d'aspirations et d'exigences obscures, subtiles, difficiles à déceler et qui touchent au fond même de sa nature.

Une très intéressante étude du docteur Sivadon, professeur à la Faculté de médecine de Bruxelles et directeur à l'Office Mondial de la Santé, a mis en lumière cette loi biologique qui veut que *l'adaptation de l'individu à un groupe, à un milieu, à un travail donné, se fasse d'autant plus facilement, soit d'autant plus solide, qu'elle a été depuis longtemps expérimentée par l'espèce humaine*.

*Le système nerveux de l'homme, en effet, est accoutumé par des habitudes ancestrales et familiales aux groupes humains restreints de cinq à huit personnes. La plupart des individus s'adaptent sans effort à des groupes de cette dimension. Si ceux-ci deviennent trop vastes, l'homme éprouve un sentiment d'insécurité et d'angoisse qui tient à son isolement au sein du groupe.*

Pour que l'équipe de travail ne demande pas un effort d'adaptation dépassant la possibilité nerveuse de chacun, elle ne devrait donc pas excéder cinq à huit personnes, et il semble bien que le travail en équipes restreintes et homogènes, où l'effort de chacun profite au groupe auquel le travailleur est effectivement lié, soit celui qui correspond le mieux aux exigences de la plupart des hommes.

Cette condition est rarement remplie.

Dans les grandes entreprises, en particulier, ces groupes ou équipes sont souvent trop vastes pour que l'homme s'y intègre sans un effort d'adapta-

(6) JARDILLIER, *opusc. cité*.

tion qu'il n'est pas toujours capable de faire. Il en résulte pour lui un sentiment d'insécurité et d'angoisse que vient renforcer encore le raidissement de la discipline et la pression de l'autorité qui vont de pair avec les groupes trop importants à diriger.

Ainsi s'explique, entre autres raisons, le besoin de changement qui pousse les travailleurs à quitter leur emploi pour un autre, où ils espèrent trouver une satisfaction plus grande. Elles expliquent aussi que l'instabilité soit souvent plus importante dans les grandes entreprises où l'homme est un pion anonyme, sans lien ni avec son travail, ni avec son milieu, que dans les entreprises petites et moyennes où chacun se connaît et où les relations sociales sont plus faciles.

Ce besoin d'adaptation au groupe humain se double d'un *besoin d'adaptation à l'espace*. Pour que celle-ci soit satisfaisante, et ne nuise pas au sentiment de sécurité, il faut que l'espace dévolu à chacun « puisse être aisément inclu dans son champ visuel », que l'individu puisse explorer à tout instant l'espace où il doit agir, et ceci pose le problème très important de l'organisation des locaux qui doivent être subdivisés de façon rationnelle pour tenir compte de cette exigence, informulée et inconsciente le plus souvent, mais qui correspond néanmoins à un instinct profond de la nature de l'homme.

Enfin, non moins graves sont les problèmes posés par ce que l'on peut appeler *l'adaptation au temps*. Celle-ci revêt des aspects divers qui vont de la contrainte des horaires à celles des cadences et du rythme imposé, du pointage, aux problèmes généraux posés par la durée du travail et l'abus des heures supplémentaires. Les sujets qui ont atteint une certaine maturité psychique se plient sans difficultés ni dommages majeurs à ces contraintes. Mais il n'en est pas de même pour ceux qui sont moins évolués ou qui ont un système nerveux plus fragile. Et c'est précisément parmi ceux-là que sont le plus souvent recrutés les ouvriers spécialisés et ceux qui ont à exécuter des tâches répétitives à un rythme rapide.

Le problème des cadences a donné lieu à trop d'études pour qu'il soit nécessaire d'y revenir ici. Mais il faut cependant souligner que celles-ci sont une cause fréquente d'inadaptation ou de désadaptation du travailleur.

En effet, si l'on a tenté de donner à l'étude des

temps un caractère scientifique qui lui a manqué dans le passé, il faut bien admettre cependant que, dans la pratique, elle est loin encore d'être une science exacte.

Chaque individu a son rythme propre et un rythme de travail trop lent fatigue le travailleur habile et vif autant qu'un travail trop rapide et qui dépasse ses possibilités. Certains sujets même sont réfractaires à toute espèce de rythme.

Or, dans la majorité des cas, la méthode de travail n'est pas libre et, sous peine de désorganiser les processus de fabrication, les nécessités technologiques exigent une certaine unité dans les rythmes de production.

Un nombre souvent important de travailleurs est ainsi soumis à une vitesse d'exécution qui avoisine ses possibilités maximum d'adaptation et parfois les dépasse.

C'est l'angoisse bien connue du temps alloué, de la cadence à tenir coûte que coûte, qui entraînent au bout d'un certain temps des crises de nerfs et toutes les autres manifestations d'une fatigue nerveuse excessive.

En outre, il existe un *rythme spontané* qui est naturel à l'homme, et un *rythme volontaire*, imposé, soit de l'extérieur (nécessité de suivre la cadence de la machine ou de l'équipe, etc.), soit de l'intérieur par un certain nombre de motivations personnelles (désir d'augmenter son salaire par exemple).

Les ouvriers n'ont généralement pas la notion exacte de l'effort qu'ils peuvent maintenir pendant des années et poussent leurs capacités au maximum du moment. Et il n'est pas plus facile de les convaincre de travailler raisonnablement, qu'il n'est facile de convaincre l'employeur de ne pas faire rendre à la machine le maximum de ce qu'elle peut rendre, simplement parce qu'il faut ménager celui qui la sert.

Dans son étude de physiologie sur la fonderie, le professeur Lehmann ne manque pas de mettre en garde les techniciens contre le fait que, dans le couple homme-machine, le facteur limitatif n'est pas la machine, mais la fatigue de l'ouvrier et que, souvent, à cause même de celle-ci, les améliorations mécaniques sont impuissantes à accroître la production jusqu'au niveau théorique prévu par les techniciens.

Faute de mesure scientifique des temps, si l'on veut qu'un rythme ne soit pas nocif, il faut laisser à l'individu une marge d'adaptation suffisante pour que, même si la cadence ne correspond pas exactement à son rythme naturel, il puisse néanmoins le soutenir sans courir le risque d'atteindre cet état de saturation qui est à l'origine de nombreux troubles psychiques, et le soutenir pendant des années.

La durée des cycles opérationnels est également très importante. Les cycles courts mettent peu en jeu les fonctions nerveuses supérieures. Ils sont donc assez bien supportés par les sujets frustes dont les fonctions mentales n'ont pas besoin de s'exercer.

Au contraire, les cycles longs ne peuvent être supportés sans risques que s'ils ont déjà été accomplis antérieurement par le travailleur ou si leur objet et leur but ont été suffisamment expliqués.

C'est ainsi qu'on peut, sans inconvénient, donner à un ouvrier un travail nouveau s'il peut être réalisé dans un temps relativement court.

Il n'en est pas de même s'il s'agit d'un travail nouveau qui ne peut être achevé avant plusieurs jours ou plusieurs semaines.

Cette adaptation au temps doit tenir compte de cette autre loi biologique qui veut que l'homme travaille le jour et se repose la nuit. Le travail de nuit contrevient aux lois normales de la physiologie, notamment en ce qui concerne le renversement de la température, plus basse normalement la nuit que le jour, quand l'individu se repose et cède au sommeil. C'est le renversement de la température centrale, la déficience générale de la circulation dans les heures nocturnes qui créent, pour l'organisme, la principale difficulté à s'adapter à un rythme nouveau.

L'adaptation au travail de nuit, et pis encore, les changements d'équipe qui empêchent toute accoutumance, le repos hebdomadaire troublé par des périodes d'heures supplémentaires ou des conditions de travail qui le rendent impossible, exigent du système nerveux un effort d'adaptation supplémentaire, que certains organismes, plus fragiles, ne sont pas à même de fournir.

Il en est de même du travail simultané des deux mains, surtout s'il est dissymétrique, qui est antinaturel et demande à la longue une tension musculaire et nerveuse rapidement traumatisante (7).

Pendant des siècles aussi, l'homme a travaillé en contact direct avec la nature, sous sa propre responsabilité ou sous la responsabilité d'un chef, en groupe restreint et connaissant la signification de son travail. *Presque tous les hommes sont capables de s'adapter à ces conditions de travail.* Mais le travail en usine ou dans de vastes bureaux, environné de machines, sans relations humaines satisfaisantes avec ses chefs ou ses collègues, sans signification car limité à quelques gestes indéfiniment répétés, exige lui aussi un effort d'adaptation des centres nerveux dont tous les individus ne sont pas capables ; d'autant plus qu'ils doivent, une fois le travail fini, poursuivre cet effort d'adaptation, se plier aux difficultés des transports, à la longueur des trajets, à l'insuffisance des logements, aux conditions générales de la vie qui sont, très souvent, traumatisantes.

Absentéisme et instabilité constituent alors un refuge, loin d'un univers de contraintes qui leur devient insupportable. A ce titre, ils jouent le rôle de soupape de sûreté et évitent souvent les revendications ou de plus graves manifestations du mécontentement et de l'insatisfaction qu'ils reflètent. Les mesures coercitives en vue de les réduire se sont le plus souvent avérées inefficaces, ce qui montre bien que l'on se trouve moins en face d'un phénomène économique ou technique que d'un phénomène qui prend ses racines dans les profondeurs les plus lointaines, mais aussi les plus essentielles du moi. Cela est si vrai qu'ils sont en partie interchangeables. On a pu dire que, « dans un cas sur deux, l'agent fréquemment absent était un partant en puissance », et aussi que la rotation du personnel était moins une maladie qu'un symptôme et un avertissement (8).

Interchangeables, ils le sont aussi avec les grèves. Des études anglaises montrent que dans les charbonnages, par exemple, l'absentéisme est faible quand les grèves font perdre beaucoup de journées de travail. De même, chez les dockers, profession encline à la grève, le pourcentage d'absentéisme se révèle assez faible.

Chercher à limiter ces phénomènes et leurs conséquences est certes louable ; mais il serait mieux encore de s'attaquer à leurs causes, aux

(7) Dr. SIVADON.

(8) JARDILLIER.

motifs d'inadaptation ou de désadaptation qu'ils reflètent. Trop de pratiques antinaturelles se sont introduites dans les conditions de travail, blessant l'homme dans son intégrité physique et morale ; des progrès techniques trop rapides lui ont fait oublier que la technique n'était pas une fin en soi, qu'elle n'était et ne devait être qu'un instrument au service de l'homme : libérant celui-ci, lui permettant de s'accomplir, de s'épanouir et de se réaliser dans sa plénitude.

Si certains ne tiennent pas à ce que cet accomplissement se réalise ni à ce que la condition salariale s'améliore dans les faits et dans l'esprit, parce que ces améliorations compromettraient le succès de leurs idéologies politiques, faut-il les suivre dans cette voie, et par ignorance ou indifférence, faire leur jeu ? Mieux comprendre les besoins et les aspirations de l'homme, ne pas lui demander un effort d'adaptation qui dépasse ses forces et nuit à sa santé, à son développement moral et intellectuel et le conduit souvent à la névrose ; faire plus souvent appel au médecin du travail, créer des équipes multidisciplinaires d'ingénieurs, de méde-

cins, de sociologues et de psychologues, pour humaniser le travail en lui donnant une signification, « humaniser » aussi les rémunérations en leur donnant cette valeur que l'homme désire et qui dépasse la valeur matérielle, mettre fin, en un mot, à la rupture qui existe entre lui et son travail, ce sera réduire ces fléaux que sont la maladie, les accidents du travail, l'absentéisme et l'instabilité. Ces fléaux s'abattent sur la production autant que sur celui qui produit, car dans le monde actuel, il est impossible de dissocier l'un de l'autre, et de séparer l'homme de sa tâche, l'homme au travail de l'homme tout court. Mais il faut bien admettre que trop souvent, homme et travail s'affrontent. Dans ce combat avec une « technique » qui envahit tout et même les rapports humains, l'homme s'il n'y prend pas garde sortira vaincu. C'est pourquoi une politique fondée sur une meilleure compréhension des exigences et des besoins qui sont en définitive ceux de l'espèce, s'impose si on ne veut pas courir le risque de voir s'aggraver les malentendus qui règnent dans le monde du travail et qui le régissent, en faussent les rapports et compromettent le succès des réformes entreprises.



# L'Europe de l'Est entre l'Est et l'Ouest

par Jerzy LUKASZEWSKI,

Professeur-adjoint au Collège d'Europe (Bruges).

★

Si nous dressons une liste des « Démocraties Populaires » de l'Europe de l'Est selon la participation des pays non-communistes au volume général de leur commerce extérieur, la Pologne sera en tête — avec une participation du monde non-communiste à son commerce extérieur de l'ordre de 36,5 % — et la Bulgarie sera en queue avec seulement 17,4 % du volume de son commerce extérieur constitués par des échanges avec des pays situés en dehors du Bloc Communiste. Si nous dressons ensuite une autre liste des « Démocraties Populaires » — selon la participation de l'Union Soviétique au volume général de leur commerce extérieur — les deux pays mentionnés ci-dessus changeront diamétralement de position : la Bulgarie sera alors en tête de liste, avec une participation de l'URSS à son commerce extérieur d'un montant de 53 %, et la Pologne sera en queue, ses échanges avec l'URSS ne représentant que 32,6 % du volume général de son commerce extérieur (1).

Les experts en questions communistes et est-européennes ne seraient probablement pas en désaccord sur l'opinion qu'en Pologne — malgré la rétrogression récente — la marge de liberté est encore plus grande que dans les autres pays communistes, et que la Bulgarie est parmi eux l'État le plus attardé, le plus réactionnaire et le plus totalitaire, l'État qui, à la fin de 1963, offrit au monde le spectacle d'un procès pour la galerie dans la meilleure tradition staliniste, avec l'accusé — l'ancien diplomate, Ivan-Asen Kristov-Georgiev — demandant tout bonnement aux juges la peine de mort pour lui-même.

Sans croire à la « priorité du facteur économique » ou à la validité générale d'un certain automatisme dans les relations entre les phénomènes économiques et ceux du domaine de la politique et de la culture, on ne doit pas oublier les coïncidences constatées plus haut, dans la discussion

actuelle, qui se poursuit, animée, sur les relations Ouest-Est. Cette discussion a pris un grand élan depuis les récentes tentatives de l'Union Soviétique et de tous les autres pays communistes d'acheter à l'Ouest d'énormes quantités de céréales. Le nombre d'articles de journaux et de revues, consacrés au problème de la politique commerciale, ainsi que de la politique générale de l'Occident envers l'Est est, ces derniers mois, vraiment fantastique; les parlements ont été témoins de débats passionnés à ce sujet; le 10 et le 11 janvier, la capitale de la Belgique a hébergé une importante conférence du Mouvement Européen, consacrée aux relations économiques et culturelles entre l'Europe de l'Ouest et celle de l'Est.

L'auteur de ces lignes pense — opinion contestée par bien des gens qu'intéressent les questions communistes — que le développement du commerce entre l'Ouest et l'Est constitue, au moins potentiellement, un facteur qui rend difficile un resserrement de l'étreinte totalitaire sur les nations de l'Est et qui favorise une extension graduelle de la liberté pour ces nations. L'Ouest, cependant, ne doit pas croire que son commerce avec l'Est fructifiera automatiquement au bénéfice de la liberté. Il doit faire un effort conscient et résolu pour mettre l'extension des échanges de marchandises avec les pays communistes au service des échanges d'idées. De cette manière, il pourra contribuer à promouvoir la démocratie à l'Est, à diminuer les chances des dictatures dogmatiques et, ainsi, à accroître les perspectives d'une paix durable.

Vingt années de régime communiste ont conduit les pays de l'Europe de l'Est à une situation telle qu'ils ont désespérément besoin de céréales et de

(1) Les données ci-dessus sont basées sur les statistiques du commerce extérieur des pays communistes publiées par l'hebdomadaire *Polityka* (Varsovie), 16 novembre 1963.

machines, de biens de consommation et d'investissement. Pourtant, la participation des « Démocraties Populaires » (2) au commerce extérieur du Marché Commun atteint, jusqu'à présent, moins de 2 % de son volume total (3). Il y a donc pour les nations prospères de l'Europe occidentale une immense occasion de promouvoir la liberté par le développement du commerce avec l'Est.

Cependant, une certaine animation de ce commerce, que l'on peut remarquer depuis quelque temps, prend dans certains pays occidentaux, des formes qui, autrefois, poussèrent Lénine à constater que les capitalistes vendraient même une corde pour se faire pendre. Les tendances à l'Occident qui aboutiraient à l'enrichissement de certains capitalistes et à l'amélioration de la balance du commerce extérieur de certains pays, mais seraient moins profitables aux peuples de l'Est qu'aux dictatures totalitaires qui les oppriment, doivent être réprimées. De telles tendances sont, à long terme, très dangereuses pour l'Occident lui-même.

Il serait bon qu'en abordant le problème de l'expansion du commerce avec l'Est et ses implications, les pays occidentaux aient présentes à l'esprit quelques expériences dans ce domaine, comme par exemple, la politique américaine envers la Pologne pendant ces dernières années. Evidemment, la Pologne ne fut pas la principale cible de la politique américaine en Europe de l'Est; la Yougoslavie et l'Union Soviétique elle-même jouèrent un rôle plus important dans les actions des Etats-Unis dans ces régions. Néanmoins, les effets de la politique américaine vis-à-vis de la Pologne — quoique généralement, négligés par l'opinion publique occidentale — sont de la plus grande importance. Comme si elle avait voulu réparer son manque de préparation et sa défaillance tragique dans l'affaire hongroise de 1956, l'Amérique a montré en Pologne beaucoup d'habileté politique, de détermination et de clairvoyance.

\*  
\*\*

Pour l'auteur des présentes lignes, qui vécut en Pologne jusqu'en 1958, la politique américaine à l'égard de ce pays est une réalité tangible et non un objet de spéculation théorique, comme c'est le cas pour beaucoup d'Occidentaux et pour certains réfugiés de l'Est qui ont vu, pour la dernière fois, leur pays natal, il y a un quart de siècle.

Après douze ans de dictature communiste, la Pologne était, en 1956, dans un état de ruine économique avancé et au bord de la révolution. Ne pouvant pas obtenir l'aide du *Big Brother* soviétique et des autres pays communistes, tous en difficultés et plongés dans la confusion, le régime fut contraint à faire des compromis avec l'opinion publique. Le plus spectaculaire fut l'appel au poste de Premier Secrétaire du Parti de W. Gomulka qui avait acquis de la popularité parce qu'il avait été persécuté par les Stalinistes en raison de sa « déviation droite-nationaliste ». Le régime essaya également de résoudre les difficultés économiques en ouvrant les portes à des échanges accrus avec l'Occident. Dans une telle situation, les Etats-Unis offrirent à la Pologne une aide économique en lui livrant une quantité considérable de marchandises dont elle avait un besoin urgent, des céréales surtout, à des conditions particulièrement avantageuses. Parallèlement à cette action, les Etats-Unis offrirent à la Pologne un programme d'échanges culturels et les moyens de l'exécuter. Dépendant de l'aide économique américaine, le gouvernement de Pologne ne put qu'accepter ce programme. La partie la plus importante, impliquant les conséquences à plus grande portée, fut l'échange de personnes appartenant au milieu intellectuel et artistique, généreusement financé par des fondations américaines et, en particulier, par la Fondation Ford. On donna à un nombre considérable de savants et d'artistes, américains et autres occidentaux, l'occasion d'aller en Pologne et de contribuer à la réintégration de la vie spirituelle de ce pays dans le contexte universel, après des années d'isolement forcé. Mais un côté infiniment plus important de cet échange de personnes consista en des voyages d'études en Amérique et dans d'autres pays de l'Occident, organisés sur une très grande échelle pour des professeurs d'université, des écrivains, des journalistes, des artistes polonais, en bref, des gens qui tracent le profil spirituel de leur nation.

Les Américains trouvèrent les moyens de s'assurer une influence décisive sur le choix des personnes qui profitèrent de ce programme d'échanges. Pendant quelques années après 1956, les comités

---

(2) Soit la Pologne, l'Allemagne de l'Est, la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Hongrie, la Bulgarie et l'Albanie.

(3) Cf. John de Gara, *Trade Relations between the Common Market and the Eastern Bloc*, Bruges 1964, p. 69.

de sélection des fondations américaines qui travaillaient en Pologne, choisirent les Polonais pour des voyages d'études à l'Ouest selon leurs propres critères, c'est-à-dire selon le *standing* et les capacités intellectuels des candidats. Ainsi, les Américains donnèrent un démenti à l'allégation persistante des anticommunistes occidentaux de type maccarthyste selon laquelle dans l'échange de personnes entre l'Est et l'Ouest, ce dernier est inévitablement condamné à ne recevoir que des fonctionnaires communistes au cerveau bien lavé et soigneusement instruits, qui utilisent leur séjour à l'Ouest pour une propagande agressive et mensongère et avec qui il est absolument impossible de trouver un langage commun et d'engager un dialogue sensé et fructueux.

Certes, il y eut parmi les centaines de Polonais appartenant à l'élite spirituelle de leur pays qui visitèrent l'Occident comme boursiers des fondations américaines un certain nombre de communistes ; mais ce nombre ne dépassa pas probablement la modeste proportion qu'ils ont dans les milieux intellectuel et artistique polonais. Quelques-uns de ces communistes engagèrent, après leur retour en Pologne, une campagne de diffamation de l'Ouest avec l'autorité et l'assurance de « connaisseurs intimes » et d'une manière qui, certainement, pouvait procurer une profonde satisfaction aux maccarthystes de l'Ouest. Il est nécessaire de noter, cependant, que de tels cas furent exceptionnels, non seulement parmi le nombre total des Polonais qui séjournèrent à l'Ouest grâce à des bourses américaines, mais même parmi les communistes qui en profitèrent. Cela ne s'explique pas seulement par le caractère chevaleresque que quelques-uns attribuent aux Polonais et qui ne tolère pas l'ingratitude ; une observation plus importante s'impose à ce sujet : l'idée qu'il y ait dans les pays de l'Europe de l'Est deux attitudes vis-à-vis de l'Ouest, celle de l'hostilité agressive, typique des communistes, et celle de sympathie et d'admiration typique des non-communistes, est aussi démodée et inadéquate que l'idée que la situation politique s'y réduit à une opposition entre communistes et non-communistes.

Une situation tellement simple correspondait, généralement, à la réalité des années quarante, lorsque de petites minorités communistes imposèrent, avec l'aide de l'Armée Rouge, leur dictature

sur des masses complètement étrangères et hostiles à leur idéologie, leur programme et leurs méthodes.

Mais, par la suite, des fronts politiques entièrement nouveaux prirent forme. Ces fronts traversèrent et divisèrent le prétendu monolithe du parti communiste. Beaucoup de gens qui, avant, pendant ou après la guerre, s'étaient trouvés dans les rangs du mouvement communiste, par protestation contre l'injustice sociale, par opposition au « fascisme » incarné par l'Allemagne hitlérienne ou à cause de leur foi dans la philosophie marxiste, réalisèrent bien vite après l'établissement du régime communiste que le nouvel ordre était extrêmement éloigné du modèle de société qu'ils désiraient créer. En conséquence, ces gens se trouvèrent plus proches de la majorité non-communiste de la population que de leurs camarades du Parti, de type staliniste. Ils s'opposaient à la terreur, aux privilèges injustes de la nouvelle classe naissante des bureaucrates communistes, à l'étranglement de la liberté, au paternalisme primitif et omniprésent de l'Etat communiste, au règne de la médiocrité et de l'incompétence, à la soumission complète du pays à la tutelle soviétique. La division du parti communiste correspondait — en gros — à une différence de génération : ce fut une opposition de ce qui, dans le Parti, était jeune, sincère et idéaliste contre les communistes de la vieille garde, corrompus et dégradés moralement à l'école staliniste, sans scrupule et cyniques. Ce fut, d'autre part, une opposition de l'intelligence et de l'honnêteté intellectuelle contre l'étroitesse d'esprit, le dogmatisme et l'hypocrisie et aussi une opposition du patriotisme contre les pantins de Moscou.

La confusion qui régna dans le Bloc Communiste après la mort de Staline, le relâchement du contrôle soviétique sur les satellites et l'affaiblissement des dictatures de type staliniste donnèrent à l'opposition communiste la possibilité de se cristalliser, de se révéler publiquement et d'entreprendre une action politique. Adoptant le rôle de porte-parole des sentiments et désirs de la population mécontente, l'opposition communiste mit sur pied un programme de « société socialiste » de type humaniste. Ses attaques étaient dirigées contre les réactionnaires du Parti, et un grand nombre de non-communistes sans préjugés et réalistes arrivèrent à la conclusion qu'ils pouvaient s'engager plus facilement dans un dialogue fructueux et dans une

coopération au bénéfice du pays avec l'opposition du Parti qu'avec quelques anticomunistes ultras.

Ainsi, en 1956, en Pologne, l'unité du parti communiste était un mythe : il y avait, d'une part, ceux que les réactionnaires communistes appelaient les « révisionnistes » et qui étaient soutenus par la population et, d'autre part, les réactionnaires eux-mêmes, frémissant de peur, isolés, comptant sur la police politique et le soutien soviétique. Néanmoins, ce qui semblait être la victoire finale des « révisionnistes » — « Octobre » 1956 — ne fut qu'un succès apparent ; ils purent forcer les réactionnaires à la retraite en plusieurs points du front de bataille politique, mais ils n'eurent pas assez de temps ni de moyens pour les chasser des centres névralgiques du pouvoir politique. L'intervention soviétique en Hongrie arrêta et renversa le courant. L'unité du Parti fut restaurée sous un commandement solidement orthodoxe. Les « révisionnistes » furent vaincus et écrasés en tant que groupe politique. Quelques-uns d'entre eux furent expulsés du Parti, quelques-uns le quittèrent de leur gré, d'autres y demeurèrent, mais furent réduits au silence. Cette opposition, pour l'instant désarmée, représente la portion du Parti où se trouvent le talent, l'intelligence et la conviction. Tout en étant marxistes, les « révisionnistes » s'opposent à la tyrannie et croient en une société et en un monde pluralistes. Ainsi, ils sont potentiellement des alliés pour les forces de la liberté et de la démocratie, derrière le Rideau de Fer. S'ils profitèrent du programme américain d'échanges culturels, ils ne vinrent pas en Occident pour le dénigrer à leur retour.

La digression ci-dessus était destinée à contester la manière simplifiée et dogmatique, fréquemment latente à l'Ouest, de traiter des questions de l'Europe de l'Est contemporaine. Pour retourner, cependant, à la signification essentielle des échanges culturels dont les Polonais purent bénéficier grâce à l'intelligente politique américaine, il est nécessaire de répéter que les communistes constituèrent une faible minorité des participants à ces échanges, correspondant à leur petite proportion dans la société polonaise. Dans une nation de 31 millions d'habitants, le nombre des membres du Parti s'élève actuellement à environ 1.533.000. Faisant allusion à une conférence qu'il donna aux étudiants de l'Université de Varsovie en 1956, John Strachey écrivait : « Après la conférence, les étudiants me questionnèrent pendant quatre heures. Pendant ces

quatre heures, j'entendis toute une variété de vues, catholique, conservatrice, humaniste, anarchiste : il y avait même un ou deux communistes présents, en tous cas beaucoup moins que vous pourriez en trouver dans une université anglaise » (5). La situation relatée dans cette citation n'a pas changé les années suivantes. Artur Starewicz — l'un des plus hauts bureaucrates communistes : un secrétaire du Comité Central du Parti — se plaignit pendant la XIII<sup>e</sup> réunion plénière du Comité, en juillet 1963 : « Sur la conscience de beaucoup de gens de l'intelligentsia, et particulièrement de l'intelligentsia humaniste, sur les milieux créateurs, pèsent le snobisme traditionnel pro-occidental, le mythe figé de la supériorité de la soi-disant civilisation occidentale, culture occidentale, science et technique occidentales, très souvent accouplés à la méfiance et à l'antipathie nationaliste à l'égard de tout ce qui est fait à l'Est, à l'ignorance et au mépris pour ce qu'accomplissent l'Union Soviétique et les autres Etats socialistes » (6).

Ainsi, le programme américain d'échanges n'était certainement pas destiné à créer ou fortifier une opposition des Polonais au régime communiste de leur pays. Cela n'était pas nécessaire. Quelle est alors la signification politique de ce programme du point de vue de l'Ouest ? De simples vérités doivent être rappelées.

Dans un système totalitaire, il est infiniment plus facile de résister à la pression à laquelle on est quotidiennement exposé et de continuer l'exténuante lutte journalière pour la préservation des valeurs contre lesquelles la furie du système est dirigée, si l'on reçoit la possibilité de s'y soustraire pour quelque temps. Il est d'importance capitale pour l'équilibre mental des gens qui vivent dans un tel système, ainsi que pour leur aptitude à remplir les obligations dictées par leur conscience, d'avoir quelquefois la possibilité de respirer librement, de penser et d'étudier tranquillement, de se libérer du complexe d'infériorité et du pessimisme qui résultent de la confrontation continue de l'individu avec le mécanisme de l'Etat totalitaire, immense, terrifiant et prétendu tout-puissant. Le programme américain d'échanges pourvoyait au besoin désespéré d'un tel « congé » pour l'élite intellec-

(5) *The Observer*, 5 mai 1963.

(6) *Trybuna Ludu* (Tribune du Peuple), Varsovie, 12 juillet 1963.

tuelle et artistique polonaise, combattant pour défendre l'identité occidentale de la nation.

Ce programme a donné, en outre, d'autres résultats plus accessibles à la mentalité occidentale. Il a annihilé toute perspective de succès de la politique staliniste, visant à stériliser la vie intellectuelle polonaise et, de cette manière, à intégrer la Pologne, d'une façon permanente, dans l'orbite communiste. Il est évident que c'est seulement dans un climat de dégradation intellectuelle et en l'absence de jugement sain que l'on peut réussir à imposer à la société des composantes de la mythologie communiste, telles que l'infailibilité de la papauté de Moscou, le Marxisme dans une interprétation particulière comme le dernier mot de la science, le « réalisme socialiste » comme la plus haute expression du génie artistique. C'est seulement dans un tel climat que l'on peut faire prendre au sérieux le jargon hypocrite et monotone des journaux, des discours et des proclamations officiels.

Les intellectuels et les artistes polonais furent donc, pendant une décennie, privés de contact avec le monde libre et exposés à la pression permanente du contrôle administratif et de la propagande communiste. Le danger inhérent à cette politique aurait pu paraître d'autant plus grand que l'intelligentsia de Pologne, comme toute la population de ce pays, avait été décimée et ébranlée par la guerre. C'est probablement grâce à l'instinct particulier à survivre, acquis par les Polonais pendant plus d'un siècle de domination et d'oppression étrangères, que la politique staliniste n'aboutit pas à une sérieuse distorsion du profil intellectuel et moral de l'intelligentsia polonaise.

Le programme américain d'échanges aida à fertiliser son talent et sa conviction par de libres contacts avec le courant universel de pensée et de création artistique. En conséquence, la période de libéralisation en Pologne, à partir de 1956, témoigna d'une régénération et d'une floraison des arts et des sciences, remarquables non seulement en comparaison avec la stérilité de la décennie précédente, mais même par rapport à l'ensemble de l'histoire de la culture polonaise.

Un phénomène encore plus curieux et tout aussi significatif doit être mis en lumière : la Pologne qui pour le moment est politiquement isolée de l'Ouest par le Rideau de Fer n'a probablement jamais dans son histoire participé plus intensément

à la vie spirituelle de l'Ouest et n'y a autant contribué que durant les quelques dernières années. La popularité à l'Ouest de la littérature, de la peinture, du cinéma et de la musique polonais, l'appréciation de la philosophie, de la sociologie, des mathématiques polonaises n'ont probablement jamais été aussi grandes que durant les quelques dernières années.

La liberté dont les Polonais jouirent pendant quelque temps après 1956 a été récemment restreinte. Il serait peut-être pessimiste de penser qu'un tel courant peut durer longtemps et conduire la Pologne à un vrai système néo-staliniste. Mais, même si nous imaginons une aussi sinistre possibilité, le destin de la Pologne, à long terme, ne doit pas causer d'inquiétude.

C'est une vieille tradition polonaise — datant du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque l'intelligentsia préserva la nationalité et la culture polonaises sous l'oppression étrangère — que les artistes et les intellectuels doivent assurer la direction spirituelle de la nation en temps de troubles. Après l'expérience rafraîchissante et revigorante des quelques années de contacts animés avec le monde et de développement exubérant de la vie culturelle, la Pologne est à nouveau sûre d'avoir une brillante élite intellectuelle et artistique. Etant donné le talent polonais pour conspirer et organiser une vraie vie derrière la façade officielle, cette élite trouvera les moyens de tracer la voie pour la nation et de la conduire sur cette voie, même si la nouvelle nuit d'une tyrannie totalitaire devait tomber sur la Pologne. On peut donc être certain que la Pologne ne sera jamais organiquement intégrée dans un monde étranger à la civilisation et à la tradition occidentales. Elle n'ajoutera jamais vraiment son poids au renforcement de ce monde. Poussée de force dans son orbite, elle reste son risque et son point faible. Devant la XIII<sup>e</sup> réunion plénière du Comité Central du Parti, Artur Starewicz se plaignit qu'en Pologne « une telle compréhension de l'unité culturelle de l'Europe qui fait abstraction des fronts de classes, des idéaux contradictoires de la classe ouvrière et de la bourgeoisie, a encore une large circulation et cherche avec ténacité les valeurs communes... Nous devons entreprendre un combat résolu contre ces fausses opinions et traditions... » (7).

(7) *Trybuna Ludu* (Tribune du Peuple), Varsovie, 12 juillet 1963.

On a calculé que les crédits et autres aides économiques américaines à la Pologne s'élevaient au 1<sup>er</sup> juillet 1945 au 30 juin 1962 à 878 millions de dollars (8). Si nous considérons cette somme comme le prix payé pour avoir la possibilité d'aider l'intelligentsia polonaise à renouer ses liens traditionnels avec l'Occident et de revigorer la culture polonaise, nous devons admettre que, du point de vue politique, ce fut de tout l'argent américain qui a été dépensé à l'étranger, le plus sagement et le plus profitablement placé.

\*  
\*\*

L'action patiente menée en vue de favoriser l'évolution de l'Europe de l'Est vers la liberté et la démocratie par le développement d'échanges économiques et culturels avec l'Ouest — dont la politique américaine vis-à-vis de la Pologne, rappelée plus haut, est un exemple digne d'attention — rencontre une forte opposition à l'Ouest étant donné l'absence de résultats rapides et spectaculaires.

Le maintien des régimes communistes dans les deux pays de l'Europe de l'Est sur lesquels l'attention américaine s'est concentrée particulièrement, à savoir la Yougoslavie et la Pologne, suscite aux Etats-Unis la sévère critique de « gaspiller » l'argent des contribuables américains dans ces pays. Plusieurs *congressmen* et sénateurs ont émis l'opinion que la politique américaine en Europe de l'Est servait davantage les régimes communistes que les peuples qu'ils dominent et qu'en conséquence, elle était pernicieuse non seulement à ces peuples, mais aussi à l'Occident. D'innombrables articles et études savantes — dont le livre, mentionné plus haut, de M. Drachkovitch est un exemple remarquable — ont été publiés pour soutenir cette thèse. « Si notre gouvernement n'en était pas cause, le communisme n'existerait pas aujourd'hui en Yougoslavie; et s'il existait, ce serait seulement sous la contrainte des canons » remarquait le sénateur Lausche, en juin 1962. Quelques semaines plus tard, le sénateur Dodd donnait l'interprétation suivante de la politique des Etats-Unis en Europe de l'Est : « Chaque dollar que nous envoyons derrière le Rideau de Fer, chaque grain de blé, chaque parcelle de vêtement, chaque pièce d'équipement et de machine, chaque particule de connaissance technique et de savoir-faire industriel, est rapidement

fondu dans la machine de la guerre froide par nos ennemis pour être utilisé contre nous » (9).

Des déclarations comme celles qui précèdent ne peuvent que paraître superficielles à ceux qui connaissent l'Europe de l'Est par expérience personnelle et qui ont son avenir à cœur. Pour l'instant, il n'y a pas de chance, dans l'Europe de l'Est, pour d'autres gouvernements que des gouvernements communistes : lorsque le peuple hongrois se souleva et, en quelques jours, balaya ses oppresseurs communistes, l'Occident — et les Etats-Unis en particulier — manifestèrent une attitude qui ne pouvait qu'inviter les chars soviétiques à intervenir. Il y a donc beaucoup de démagogie dans l'opinion qu'il n'y aurait pas eu de régimes communistes en Europe de l'Est si l'Occident avait poursuivi la politique d'isolement à son égard. On ne peut pas contester, étant donné les expériences existantes, que l'isolement des pays dominés par des dictatures communistes peut porter préjudice au bien-être matériel des peuples de ces pays, à leurs espoirs et à leur niveau intellectuel, mais certainement pas aux dictatures elles-mêmes. En outre, une vérité évidente doit être répétée et soulignée : les communistes orthodoxes désirent l'isolement ; ils comprennent qu'il constitue un facteur favorable à la perpétuation de leurs dictatures; ils redoutent le développement de liens entre leurs pays respectifs et le monde libre et considèrent comme des alliés ceux qui, dans le monde libre, s'opposent à ces liens.

L'Occident rejette la politique de libération du communisme. Dans une telle situation, il n'a pas d'autre option que d'essayer d'aider les peuples dominés par le communisme à préserver l'idée de liberté pour qu'elle puisse triompher, un jour, de la tyrannie et d'une mythologie sinistre. L'Occident doit agir ainsi, non seulement par solidarité humaine envers les peuples coupés de lui par le Rideau de Fer, mais aussi pour sa propre sécurité : la persistance en Europe de l'Est de l'indépendance intellectuelle et de l'héritage européen commun paralyse l'agressivité du communisme et le retient sérieusement à s'engager dans l'aventure de libérer les peuples du « joug du capitalisme ».

A propos du paragraphe précédent, une remar-

(8) Milorad M. Drachkovitch, *United States Aid to Yugoslavia and Poland*, Washington, D.C., 1963, p. 8.

(9) *Ibidem*, pp. 100-101.

que s'impose. Etant donné qu'une politique occidentale à longue portée en Europe de l'Est, dépourvue par nature de résultats tangibles, est difficile à défendre devant l'opinion publique occidentale — particulièrement américaine — impatiente et irritée par l'absence de perspectives de chute du « système socialiste » à l'est de l'Elbe, une explication claire et sincère des objectifs d'une telle politique et de ses limites paraît être nécessaire.

Il faudrait expliquer à l'opinion publique que la politique occidentale vis-à-vis de l'Europe de l'Est ne peut pas — et ne doit pas — viser comme but final et idéal, l'établissement dans ces régions d'un ordre politique, social et économique semblable à celui qui existe actuellement en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Si l'Ouest reproche — avec raison — à l'Est communiste son refus de reconnaître le pluralisme de la société et du monde, il doit lui-même admettre que l'existence côte à côte de systèmes différents est possible et avantageuse — à la condition, bien sûr, que la paix entre eux ne soit pas comme une armistice temporaire entre des camps hostiles, mais qu'elle revête le caractère d'une coopération et d'une émulation permanentes et amicales. En d'autres termes, si le système politique, social et économique en vigueur dans l'Europe de l'Est pouvait être appelé socialisme sans guillemets, si c'était un système démocratique et pluraliste — quoique non capitaliste — et non plus le totalisme agressif actuel fondé sur la terreur, l'injustice et une mythologie irrationnelle, l'Occident ne devrait pas en demander davantage.

Il ne le devrait pas, car il risquerait alors de se trouver en désaccord non pas avec les régimes en Europe de l'Est, mais avec les aspirations de ses peuples eux-mêmes. En été 1959, des centaines de milliers de Varsoviens firent un accueil délirant à M. Nixon qui visitait la capitale de la Pologne, un accueil qui mit des larmes d'émotion aux yeux du vice-président des Etats-Unis, rendit muets d'étonnement les journalistes qui l'accompagnaient et incita quelques-uns d'entre-eux à conclure hâtivement qu'en fait, les Polonais manifestaient en faveur du système politique et social incarné par l'Amérique. Une telle conclusion semble douteuse à ceux qui connaissent bien la Pologne et son climat spirituel particulier. Cette démonstration spontanée était, avant tout, une protestation indirecte contre le communisme et une façon de contrarier le gouvernement qui désirait éviter toute manifestation

de sympathie à l'égard du visiteur américain; c'était encore une expression d'amitié envers la grande démocratie d'outre-atlantique traditionnellement populaire parmi les Polonais et associé par eux davantage à l'idée de liberté qu'à la notion de capitalisme.

Un des facteurs qui distingue la Pologne des autres pays communistes, ces dernières années, est la possibilité qui y existe d'enseigner la sociologie scientifique, de faire des enquêtes et de publier des œuvres sociologiques. La Pologne est ainsi le seul pays du Bloc Communiste où sont accessibles des matériaux récents pour une étude objective de sa société contemporaine. En mai 1958, la chaire de sociologie de l'Université de Varsovie, tenue par le professeur S. Ossowski, entreprit, sur une grande échelle, une recherche sur les attitudes et les opinions des étudiants de l'université, de l'école polytechnique et de huit autres établissements d'enseignement supérieur de Varsovie. A la question : « Vous considérez-vous comme marxiste ? », seulement 1,8 % des étudiants interrogés déclarèrent « définitivement oui » et 11,4 % « plutôt oui », ce qui prouve qu'une majorité écrasante de la jeune génération de l'intelligentsia polonaise rejette le système totalitaire incarné dans la « religion » officielle. Cependant, les mêmes étudiants, face à la question « voudriez-vous que le monde progresse vers une forme de socialisme ? », répondirent « définitivement oui » pour 24,6 % et « plutôt oui » pour 44,7 %, démontrant ainsi que la majorité d'entre eux faisait une distinction entre le « socialisme » existant dans leur pays et le socialisme sans guillemets et qu'elle sympathisait avec ce dernier (10).

On peut remarquer, incidemment, que l'exécution de l'enquête en question et la publication de ses résultats peuvent être considérées comme un exemple du degré remarquable de liberté dont la Pologne jouissait à la fin des années cinquante. D'autre part, la violente attaque, qu'en juillet 1963, A. Werblan, chef du Département des Sciences et de l'Education du Comité Central du Parti, déclencha contre cette enquête illustre le rétrécissement de liberté qui caractérise ces dernières années. Le fait que les résultats de cette enquête

(10) Les résultats de l'enquête, mentionnés ci-dessus, et d'autres furent publiés dans *Nova Kultura* (Varsovie), 41/1958. En ce qui concerne la jeunesse polonaise contemporaine, cf. mon article: *Polens junge Generation, Versuch eines Porträts*, *Der Monat*, mai 1963.

contredisaient la mythologie officielle poussa Werblan à déclarer tout simplement qu'ils ne correspondaient pas à la vérité : « L'abandon du Marxisme-Léninisme comme prémices méthodologiques et théoriques de la recherche empirique risque de la rendre peu profonde et de la faire interpréter fausement. L'enquête sur les attitudes des étudiants de Varsovie, connue de la presse et à laquelle on a fait beaucoup de publicité, peut en servir d'exemple. Elle fut fondée sur des présuppositions initiales telles qu'elles facilitèrent son interprétation dans un sens non-marxiste et politiquement nuisible. Plusieurs questions dans le formulaire... ont été rédigées sous l'influence de conceptions et de critères politiques révisionnistes, ce qui favorisa la déduction de conclusions déformant la vérité au sujet de l'attitude de la jeunesse envers le socialisme... » (11).

Le profil politique des étudiants polonais qui provoque une telle irritation au sein du Comité Central est, en effet, décisif pour l'avenir de la Pologne à cause du rôle et de la mission particuliers que le peuple polonais reconnaît à l'intelligentsia.

Ce profil a été tracé par plusieurs facteurs. La jeunesse contemporaine polonaise a grandi dans une atmosphère de déception et d'espoirs trompés : le combat héroïque de la guerre s'est terminé par le remplacement d'une domination étrangère par une autre ; les puissances occidentales ont tourné le dos à leur alliée de la bataille d'Angleterre, de Tobrouk, de Monte Cassino et de la Normandie ; les perspectives de liberté si proches en 1956 ont été à nouveau écartées par l'intervention soviétique en Hongrie et la contre-offensive des réactionnaires du Parti qui la suivit.

Il en résulte que la jeune génération de l'intelligentsia polonaise est sceptique, méfiante, instinctivement hostile au sentimentalisme et au *wishful thinking*. Tout en s'opposant au « socialisme » totalitaire, elle rejette la nostalgie d'une partie de la vieille génération et de certains émigrés pour l'ordre d'avant-guerre. 40 % de la population de la Pologne contemporaine a moins de 19 ans, 60 % moins de 34 ans. Cela signifie que, pour les jeunes Polonais, l'ordre d'avant-guerre appartient à l'histoire et que l'idée de sa reconstruction n'a vraiment pas plus de résonnement que la restauration du vieux royaume de Pologne d'avant les partages. Le vieil ordre, avec sa structure de classes et sa répartition de la propriété, s'est effondré sous le

terrible déluge de la guerre et de la révolution imposée. Et la philosophie simple et sobre de la jeune intelligentsia polonaise est telle que, si un déluge détruit une cité, il est insensé de la rebâtir avec ses vieux défauts : la raison demande qu'on la reconstruise dans une meilleure forme en utilisant même la boue que le déluge a apporté.

Il est également nécessaire de noter que des milliers de jeunes intellectuels polonais non-communistes qui visitèrent l'Occident, ces dernières années, n'approuvèrent pas inconditionnellement tout ce qu'ils y virent. Avec l'acuité du regard qu'ils ont acquise sur ce front de bataille, qu'est devenu leur pays depuis un quart de siècle, ils ont isolé rapidement les composantes qui forment l'Ouest ; ils en apprécièrent quelques-uns — la liberté, surtout — et en rejetèrent d'autres (12). En bref, l'idéal de la jeunesse polonaise n'est pas le « socialisme » totalitaire, ce n'est pas non plus l'ordre d'avant-guerre ni le capitalisme occidental contemporain : il vise à un système de justice sociale dans la liberté. Le mouvement spontané et puissant qui menait à la réalisation de cet idéal a été temporairement arrêté par les forces de la réaction. En favorisant sa victoire par une politique sage et patiente, l'Ouest peut non seulement rendre un grand service au peuple polonais, mais aussi ajouter une composante nouvelle et valable à l'Europe pluraliste, libre et unie.

L'Occident doit dire aussi clairement que possible qu'il ne s'oppose pas au socialisme et donner un démenti à l'allégation de la propagande communiste selon laquelle son seul but est de restaurer le capitalisme. Il doit souligner que la classe des bureaucrates communistes ne défend pas le socialisme, mais ses propres privilèges, le droit usurpé d'exploiter le peuple et d'étrangler sa liberté. Il faut gagner le soutien de l'opinion publique occidentale pour cette politique clairvoyante et, en même temps idéaliste. Il faut aussi lui dire que la façade actuelle, en apparence solide, de l'unité restaurée du Parti et du contrôle restauré du Parti sur le pays ne doit pas la tromper. Derrière cette façade lugubre et inhumaine, il y a une jeune force d'avenir : ceux qui s'opposent au totalitarisme la plupart de l'exté-

(11) *Nowe Drogi* (Nouvelles Voies), Varsovie, juillet 1963.

(12) Sur la critique de l'Occident faite non pas par des Polonais communistes, mais par des anticommunistes et pro-occidentaux les plus convaincus, cf. mon article : *Der Westen in den Augen der Osteuropäer*, *Frankfurter Hefte*, octobre 1962.

rieur du Parti, quelques-uns de l'intérieur. Un nouvel ébranlement de l'équilibre dans le Bloc Soviétique rétabli avec tant de difficulté après la mort de Staline, donnera à cette jeune force la possibilité de reprendre et de continuer ce que les chars soviétiques ont arrêté à Budapest.

Un tel instant arrivera, car le monde est en mouvement. Mais personne ne sait quand. Il se peut que ceux à qui l'avenir appartient aient à attendre longtemps. Les forces des peuples de l'Europe de l'Est sont infatigables. Aux confins de la civilisation occidentale, exposés à l'assaut continu de ses ennemis, ils ont acquis une immense aptitude à patienter et survivre. Mais l'Occident doit les aider autant qu'il le peut. Et il est encourageant que la conscience de cette obligation ait saisi l'esprit de quelques hommes qui jouent un rôle important dans la direction de l'Occident. Le 25 octobre 1961, le secrétaire d'Etat Dean Rusk déclarait : « ... Cela entraîne nécessairement l'application d'une politique spéciale en Pologne, dans des domaines tels que le commerce, l'assistance économique et technique et les échanges de personnes. L'application de cette politique implique inévitablement l'incertitude que nos efforts aboutissent à un résultat final qui ne peut être atteint, dans le meilleur des cas, qu'après une longue période d'années... Cette politique continue à fournir un levier par l'intermédiaire duquel les Etats-Unis peuvent espérer influencer le sort futur de la Pologne... » (13).

Les remarques ci-dessus sont centrées autour de l'exemple de la Pologne, non seulement parce que ce pays est connu de l'auteur, mais aussi parce qu'il est le plus important de toutes les « Démocraties Populaires » et parce que certains processus qui permettent de prévoir comment le problème de l'avenir de l'Europe de l'Est pourrait être résolu au bénéfice de la liberté et de la paix, y sont très avancés. Il est hors de doute, cependant, que les possibilités de développement futur qui se sont annoncées si fort en Pologne, existent potentiellement dans tous les pays de l'Europe de l'Est et, inutile de le dire, particulièrement en Hongrie.

Certaines personnes en Occident prétendent que le développement de larges contacts Ouest-Est peut être compris par les peuples de l'Europe de l'Est comme un soutien apporté au régime et une réconciliation permanente avec lui, et porter ainsi atteinte à leurs espoirs et à leur moral. « Il me semble qu'en accordant une aide aux pays commu-

nistes, nous trahissons irrévocablement et irrémédiablement les gens qui vivent sous la domination de ces gouvernements communistes » déclarait le sénateur américain Lausche, en 1962 (14). D'autres expriment l'appréhension que les avantages que les peuples d'Europe de l'Est peuvent retirer de contacts avec l'Ouest, puissent être interprétés d'une manière déformée et malveillante par la propagande communiste ou même être attribués tout simplement à la bienveillance des autorités communistes.

M. Drachkovitch écrit dans son livre que l'œuvre humanitaire de l'*American Relief Administration* qui, sous la direction d'Herbert Hoover, sauva en Russie après la Révolution Bolchévique des millions d'hommes de la famine fut présentée dans l'édition de 1950 de la « Grande Encyclopédie Soviétique » comme un paravent pour l'espionnage et les activités contre-révolutionnaires des Américains, et que l'« Histoire du Parti Communiste de l'Union Soviétique » de 1960, sans même mentionner l'œuvre de l'ARA, a crédité purement et simplement le Parti et le gouvernement soviétique du mérite d'avoir surmonté la famine (15).

Des préoccupations de ce genre paraissent être fondées sur l'idée d'une certaine infériorité mentale des peuples de l'Europe de l'Est et d'un manque de jugement sain. Ceux qui ont passé une grande partie de leur vie en Europe de l'Est, ou, au moins, ont visité ces régions et réussi à pénétrer derrière la façade officielle et à entrer en contact avec le peuple, n'ont certainement pas de tels soucis. Les régimes totalitaires mentent; cela leur est immanent et ne doit surprendre personne. Le seul problème essentiel est de savoir si les gens les croient.

Il faut observer que la sévérité et l'austérité de la vie qui règnent dans les pays communistes, l'impossibilité d'accéder à certains plaisirs, confort et distractions qui sont facilement à la portée d'une grande partie des populations en Occident, poussent les gens vivant dans ces pays à lire et à penser, à visiter les galeries d'art et les théâtres. Ces gens élargissent et aiguisent leurs esprits au contact de l'art, de livres scientifiques et de la bonne littérature. L'impossibilité où se trouve le citoyen moyen de voyager à l'étranger suscite un brûlant intérêt pour les problèmes du monde. Le niveau général de l'in-

(13) Milorad M. Drachkovitch, *op. cit.*, pp. 60-61.

(14) *Ibidem*, p. 101.

(15) *Ibidem*, pp. 4-12.

formation et du jugement des problèmes publics et internationaux est étonnamment élevé. Le gaspillage de papier mis à part, la masse de la littérature de propagande continuellement produite par les imprimeries dans les pays communistes ne fait aucun tort. Personne ne la lit. Cela a toujours été une expérience encourageante et agréable pour l'auteur de ces lignes de bavarder avec le responsable de la bibliothèque communale de la petite ville, dans les montagnes au sud de la Pologne, où il passait ses vacances : les habitants de cette localité demandaient Balzac et Hemingway, Flaubert et Galsworthy, les classiques de la littérature polonaise, Tolstoï et Dostoïevsky, mais jamais Staline, Khrouchtchev ou les maîtres du « réalisme socialiste ».

Face à la propagande mensongère et stéréotypée, les gens développent une méfiance instinctive — et quelquefois excessive — vis-à-vis de tout ce qui provient de source officielle. J'ai tout frais à la mémoire un groupe d'ouvriers interprétant les gros titres des journaux sur le lancement du premier Spoutnik comme « un nouveau bluff soviétique ».

L'Occident peut être tout à fait sûr que si la propagande communiste soutient que l'importation de millions de tonnes de céréales en provenance de l'Ouest ne met pas en doute l'inébranlable supériorité de « l'agriculture collective », les citoyens des Etats communistes penseront de cette opinion exactement la même chose que des autres articles de foi officiels tels que Trotsky était un ennemi de l'Etat soviétique et Béria un agent des impérialistes, que c'est le génie de Khrouchtchev qui a assuré la victoire de Stalingrad, que la misère des masses ouvrières en Occident s'accroît rapidement sous le joug des capitalistes et que les missions et excursions américaines sont, en réalité, des faisceaux d'espions. Les citoyens des Etats communistes comprennent aussi que le développement des contacts Ouest-Est implique la nécessité pour les gouvernements occidentaux de composer avec les régimes communistes et ils n'interprètent ni ces négociations ni les livraisons de marchandises occidentales à leurs pays comme un désaveu de leurs aspirations : ils saisissent parfaitement que si les régimes communistes ont des raisons d'être contents, eux-mêmes en ont plus encore.

Une autre observation s'impose à propos de ce qui précède : à l'âge des *mass media of communication*, l'Occident a d'immenses possibilités d'ex-

pliquer aux peuples soumis par les régimes communistes sa politique et de contredire toute fausse interprétation que la propagande communiste pourrait en donner. Dans aucun pays de l'Ouest n'existent autant de spécialistes des horaires et longueurs d'onde des réseaux de radiodiffusion étrangers que dans les pays de l'Est.

Les grands pays occidentaux ont des programmes de radio destinés à l'Europe de l'Est. Malheureusement, le contenu et le ton de certains de ces programmes sont fondés sur de fauses présuppositions résultant d'une ignorance de la vie et de l'atmosphère intellectuelle contemporaine des pays situés derrière le Rideau de Fer. Cette situation n'est pas sans rapport avec le fait que leur préparation est, dans une certaine mesure, confiée à des émigrés politiques de ces pays qui, dans la plupart des cas, manquent de contacts avec leurs patries respectives, depuis vingt ou vingt-cinq ans. Que la propagande officielle serve aux peuples de l'Europe de l'Est un didactisme communiste importun conduit les auteurs de certains programmes radio-diffusés occidentaux destinés à ces peuples à conclure qu'ils doivent recevoir de solides portions de didactisme anticommuniste comme indispensable antidote. Il en résulte que, dans le climat particulier de scepticisme et de sarcasme régnant actuellement derrière le Rideau de Fer — surtout parmi l'intelligentsia — de telles émissions sont l'objet d'autant de plaisanteries et commentaires mordants que la propagande de fabrication locale. Inutile de dire que ces émissions ne sont pas prises au sérieux et n'ont aucune influence sur l'opinion publique en Europe de l'Est.

Jouissent seulement d'une popularité les programmes radiophoniques occidentaux en langues de l'Europe de l'Est qui, supprimant autant que possible les commentaires et jugements, se concentrent sur une information calme et positive. Une telle information fait particulièrement défaut aux peuples des pays totalitaires et en est la plus appréciée.

\*  
\*\*

On a constaté, au début du présent essai, que de tous les Etats satellites de l'Union Soviétique, la Pologne a le plus fort pourcentage de commerce avec le monde non-communiste et que ce fait trouve une corrélation dans le domaine de la politique et

de la culture. Cependant, si nous prenons en considération l'aspect dynamique du commerce de la Pologne avec le monde libre, nous verrons que depuis quelque temps il tend, en termes relatifs, à la stagnation et même au déclin (16).

On peut remarquer que cette tendance est accompagnée d'un développement parallèle dans la vie politique et culturelle de la Pologne. Quoique restant toujours la « Démocratie Populaire » la plus humaine — par comparaison aux autres — la Pologne s'est engagée, depuis ces dernières années dans une voie telle qu'elle pourrait bientôt cesser de l'être. L'auteur de ces lignes croit fermement que ce courant ne peut être que transitoire : il va à l'encontre de la volonté, des aspirations et de l'imprenable pouvoir de résistance du peuple polonais ; il va aussi à l'encontre du courant historique de notre époque. Mais avant qu'il soit arrêté et renversé, il peut exposer les Polonais à une nouvelle épreuve et ajourner l'évolution de l'Est vers la liberté, ainsi que le comblement progressif du fossé qui sépare actuellement les deux côtés de l'Europe.

Une estimation sobre et non maquillée de la situation en Pologne est d'autant plus nécessaire que les reportages de presse occidentaux sur ce pays peuvent servir comme exemple de l'influence des clichés et du *wishful thinking* sur l'esprit humain. Depuis le spectacle que la Pologne offrit au monde en octobre 1956 et qui le rendit muet d'étonnement, la presse occidentale — y compris les organes à la réputation la plus solidement établie — ne cesse d'écrire sur ce pays, d'une façon monotone comme si rien n'y avait changé pendant les sept dernières années.

En réalité, depuis que l'intervention soviétique en Hongrie aida les réactionnaires du Parti à surmonter la panique qui les avait saisis et à retrouver leur assurance, ils n'ont pas cessé de travailler à la restauration de l'ordre qui était au bord de l'effondrement total en 1956. La force élémentaire de la manifestation des désirs réels des masses populaires en « Octobre » a appris aux bureaucrates du Parti qu'il est extrêmement risqué de contredire ces désirs de façon excessive. Diligents étudiants de la théorie léniniste du « flux et reflux de la révolution », ils ont entrepris une action prudente et systématique comptant sur la fatigue et l'épuisement de l'adversaire, c'est-à-dire du peuple. C'est pourquoi, la considérable liberté acquise par les Polonais en 1956 ne leur a pas été ôtée tout d'un

coup. Elle fut limitée progressivement avec une remarquable détermination. Un lecteur assidu de la presse polonaise pourrait observer cette opération telle qu'elle se réfléchit dans les colonnes des journaux et revues. En 1956, la liberté de la presse polonaise était pratiquement soumise à une seule limitation : la restriction que s'imposèrent eux-mêmes les éditeurs et collaborateurs de ne pas provoquer l'Union Soviétique et d'épargner au pays le sort de la Hongrie. Le sens de responsabilité, la sincérité, le sérieux du contenu des journaux et revues firent de la presse polonaise d'alors, l'une des meilleures et des plus intéressantes du monde. Elle représentait une variété d'opinions : les revues catholiques interdites à l'époque stalinienne réapparurent dans les kiosques. La discussion sur les moyens de tirer la société et l'État de la déplorable situation dans laquelle les Staliniens les avaient plongés, alla courageusement jusqu'aux racines du mal. Le didactisme et l'abstraction de la vie réelle, caractéristiques de la presse communiste, disparurent entièrement des colonnes.

Il est évident que le remplacement dans la vie publique de la mythologie par une discussion rationnelle fut considéré par les réactionnaires du Parti comme un danger pour leur maintien au pouvoir et leurs privilèges. Ils supprimèrent donc, relativement vite, l'organe le plus dangereux : en octobre 1957, l'hebdomadaire de la jeune intelligentsia, *Po prostu*, fut interdit et des démonstrations d'étudiants protestataires furent brutalement dispersées par la police. *Po prostu* était édité par l'élite des jeunes intellectuels marxistes, mais recevait des contributions d'auteurs éminents représentant des points de vue catholique et autres. La vie intellectuelle du pays convergeait véritablement vers ses colonnes.

D'autres journaux et revues furent soumis à une systématique stérilisation. « Malgré des déficiences et différentes faiblesses, notre presse a fait, ces dernières années, de sérieux progrès et elle est sans aucun doute plus combative... Pour réaliser cela, nous avons dû, surtout pendant les années 1957-1959, livrer une bataille assez difficile contre le révisionnisme. Nous avons lutté avant tout contre les fausses opinions, mais nous avons dû lutter aussi contre des gens qui s'y accrochaient spasmo-

(16) Cf. John de Gara, *op. cit.*, pp. 48-49, 70-71, et *Zycie Gospodarcze* (La Vie Économique), Varsovie, 18 août 1963.

diquement et ne voulaient pas les abandonner. Nous avons discuté mais nous avons fait aussi des changements déterminés de personnel. Le personnel dirigeant des rédactions de notre presse, radio et télévision fut soumis à une rénovation profonde » rapporta Artur Starewicz à la XIII<sup>e</sup> réunion plénière du Comité Central du Parti (17). La « combativité » retrouvée de la presse — à nouveau prise dans le forceps de contrôle du Parti — se traduit par le nombre croissant d'articles sur la misère et l'exploitation en Occident, sur les triomphes de l'industrie et de l'agriculture « socialistes », par un éloignement croissant des problèmes et des intérêts réels du peuple et par l'absence ou la faiblesse de la critique. Cette situation incita l'éminent auteur Stefan Kisielewski à formuler la remarque suivante dans l'hebdomadaire catholique de Cracovie, *Tygodnik Powszechny* : « C'est devenu un code journalistique que quiconque n'a pas d'abord exprimé un grand éloge général n'a le droit de rien critiquer. C'est amusant, comme si les mots, et non pas les choses elles-mêmes, étaient importants et comme si, avec ces mots, on faisait du troc. Ces déclarations générales qui, selon le savoir-vivre de notre journalisme, doivent précéder chaque critique détaillée sont censées être quelque chose comme un certificat de loyauté, une garantie que la critique vient de l'intérieur, qu'elle n'est pas externe, c'est-à-dire hostile » (18).

Le processus dont la dégradation de la presse polonaise est un symptôme éloquent a plusieurs aspects. On a soulevé de sérieux obstacles à la participation du pays à la vie intellectuelle et artistique du monde : le nombre des livres traduits de langues étrangères est tombé de 461 titres en 1957 à 236 en 1961 (19). En même temps, on a entrepris un effort résolu pour assurer l'intégration culturelle de la Pologne dans l'orbite soviétique. L'année dernière, le principal organe théorique du Parti annonçait avec satisfaction : « Des changements positifs ont lieu dans notre répertoire théâtral. Il n'y a pas longtemps, nous avons sur nos scènes une inondation de pièces occidentales, idéologiquement étrangères... Sur 400 premières, nous en avons 68 russes et soviétiques. Il y a quatre ans, il n'y en avait que 13 » (20).

Seul un aveuglement nationaliste pourrait s'opposer aux pièces russes, en tant que telles, sur les scènes polonaises. Malheureusement, il s'agit de l'invasion de chefs-d'œuvre du « réalisme socia-

liste ». Le retour général du stéréotype — dont la réapparition du « réalisme socialiste » n'est qu'un seul aspect — se réfléchit d'une façon intéressante sur l'écran de la langue contemporaine polonaise. En réaction contre la résurrection du jargon monotone et hypocrite — cette langue liturgique du communisme — la jeunesse de Pologne a adopté un langage de sarcasme, d'allusion et d'humour noir. Dans un brillant essai sur le polonais contemporain, Andrzej Kijowski écrit « qu'il n'est pas sérieux, qu'il est excessivement imprégné de plaisanterie et de parodie, qu'il est devenu une langue avec laquelle on ne peut pas évaluer les exploits, communiquer des sentiments et émotions ni formuler des opinions » (21).

Le point culminant de la retraite d'« Octobre » fut la XIII<sup>e</sup> réunion plénière du Comité Central du Parti consacrée aux problèmes idéologiques, dont les discussions et décisions sonnent comme un écho de la sauvage campagne que les éléments réactionnaires en URSS dirigèrent contre le « dégel » dans la vie culturelle, pendant les premiers mois de 1963.

Evidemment, l'étroitesse d'esprit et la rancœur réactionnaires peuvent faire taire en Union Soviétique la voix du talent, de la spontanéité et de l'humanité qui émane des écrits de Soljénitsyne, Nekrassov, Voznessenski et autres, mais à long terme, elles ne peuvent pas renverser le courant de l'histoire. La même remarque s'applique à l'œuvre de la XIII<sup>e</sup> réunion plénière en Pologne. Pourtant à court terme, elle peut être nuisible. Elle a été centrée sur la recherche de méthodes pour combattre la « diversion politique impérialiste » et la « contrebande d'une idéologie étrangère au socialisme ». Pour donner une pleine signification au slogan que la « coexistence n'est pas un armistice idéologique », des décisions furent prises pour resserrer l'étreinte du Parti dans tous les domaines et sur toutes les expressions de la vie spirituelle et pour mettre fin à la liberté relative de la créativité intellectuelle et artistique et à l'accès relativement libre de la pensée occidentale qui donnait à la Pologne

(17) *Trybuna Ludu* (Tribune du Peuple), Varsovie, 12 juillet 1963.

(18) *Tygodnik Powszechny* (Hebdomadaire Universel), Cracovie, 8 septembre 1963.

(19) *Nowa Kultura* (Varsovie), 6 janvier 1963.

(20) *Nowe Drogi* (Nouvelles Voies), Varsovie, août 1963.

(21) *Przeгляд Kulturalny* (Revue Culturelle), Varsovie, 18 octobre 1962.

une marque distinctive parmi les « Démocraties Populaires ». « La fraternisation avec la culture et la science bourgeoises » ne doit plus être tolérée. La priorité du Marxisme-Léninisme doit être assurée avec toutes les forces du Parti et de l'Etat. Suivant l'exemple soviétique, le Comité Central a créé la Commission Idéologique, qui doit être le gendarme de la vie spirituelle du pays, centralisant dans ses mains, entre autres, toute la politique d'édition.

La situation et le climat créés par la XIII<sup>e</sup> réunion plénière constituent une étape importante dans le recul d' « Octobre » en Pologne. Le sens des proportions incite à répéter que la Pologne n'est pas encore au niveau de l'Allemagne d'Ulbricht, de la Bulgarie, ni au niveau où elle était avant 1956. Mais il faut aussi faire une autre remarque : la comparaison du recul polonais avec la récente et spectaculaire libéralisation en Hongrie — dont 100.000 citoyens visitèrent l'Occident, en 1962 et 1963 seulement — avec les changements encore timides mais encourageants survenus en Tchécoslovaquie et avec les manifestations d'indépendances de la Roumanie, prouve qu'actuellement des tendances différentes ou contradictoires

sont possibles dans le Bloc Soviétique, en même temps. Vraiment, l'équilibre dans le Bloc Soviétique n'est pas ce qu'il était avant la mort de Staline. La charpente du Bloc s'est irrévocablement disloquée. Il y a là une certaine liberté de manœuvre. Il y a de grandes possibilités de changements. L'essentiel est que le changement se fasse dans la bonne direction. L'Occident — et l'Europe occidentale, en particulier — participe maintenant à la vie et l'évolution de l'Europe de l'Est au minimum de ses possibilités. Les chances d'augmenter cette participation sont grandes. L'Ouest doit en saisir l'occasion et, par une politique patiente et déterminée, contribuer à l'extension pacifique de la liberté.

\*  
\*\*

Jerzy LUKASZEWSKI. Né le 21 juillet 1924 à Terebiezow en Pologne. Etudes et doctorat à la Faculté de Droit et de Sciences Économiques et Politiques de l'Université de Poznan. 1951-1957, assistant puis chargé de cours à l'Université de Lublin. Plusieurs contributions aux revues polonaises en 1956-1957 en particulier. 1958-1959, attaché de recherches à l'Université Harvard aux Etats-Unis. 1959-1961, fonctionnaire à la Division de Recherches du Bureau International du Travail à Genève. Depuis 1961, *research-fellow* puis professeur-adjoint au Collège d'Europe à Bruges. Plusieurs contributions aux revues américaines, françaises et allemandes, concernant particulièrement les problèmes de l'Europe centrale et orientale.



# De Maistre à Tocqueville, la naissance de la science politique moderne

---

par Dominique BAGGE (1),

★

Il est toujours imprudent, dans le domaine de la pensée, de parler de naissance, comme il est dangereux de parler de mort. La science politique, même au sens moderne du terme, n'est pas sortie tout armée de l'esprit de Joseph de Maistre et ne s'est point figée dans un accomplissement stérile lorsque sa plume tomba des doigts d'Alexis de Tocqueville. La passionnante beauté de l'œuvre des grands politiques réside autant, plus peut-être que dans sa physionomie propre, dans ses prolongements, ses relations, ses affrontements par lesquels se dessinent, de génération en génération, les filiations de pensée avec leurs héritages, évolutions, ramifications, divorces, résurgences ou reniements. Et c'est probablement chez les plus grands, tel Maistre, tel Tocqueville, que ces lignes de force sont les plus nettes, comme est plus marqué, plus puissant le courant au milieu du fleuve. Les emprunts n'ont jamais amoindri la richesse des génies véritables ; ni fidélité, ni reconnaissance n'ont entravé la liberté de leur démarche. On a parfois l'impression que dix noms suffiraient à faire revivre l'histoire d'une science ou d'un art. Dans l'ordre de la science politique, il faudrait, parmi ces dix noms, inscrire ceux de Maistre — le Maistre des *Considérations sur la France* et *Du Pape* — et de Tocqueville — le Tocqueville de *La démocratie en Amérique* et de *L'ancien régime et la Révolution*.

Mon propos est de définir l'apport, les apports complémentaires de l'un et de l'autre, à l'étude des phénomènes politiques et, plus précisément, de caractériser les améliorations, les innovations apportées par l'un, puis par l'autre, dans la technique de cette « science » qui se donne pour objet le gouvernement des sociétés. Plus encore que par leurs idées, c'est par leur méthode de pensée — observation et induction — que Maistre et Toc-

queville innovèrent et eurent de l'influence : par leur manière d'appréhender la réalité fuyante et multiforme de la vie du corps politique, par leur façon de recueillir les témoignages et d'ordonner les jugements, par cet art génial fait de la plus humble raison et de la plus audacieuse divination.

## Les ancêtres.

De l'antiquité grecque au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'Aristote à Montesquieu, la science politique constitue un tronc commun et garde un caractère global. Quelles que soient les différences de points de vue, les nuances de conceptions, l'objet de l'étude et de la spéculation reste à peu près le même : c'est la Cité, c'est l'Etat. Tout peut entrer et tout entre effectivement dans ce vaste cadre : théorie du pouvoir et règles de gouvernement, rapports du Créateur et de sa création, du souverain et de ses sujets. Dans la mesure où elle domine les autres sciences, la politique les englobe : elle possède la supériorité de la généralité sur l'économique qui concerne seulement l'organisation domestique et sur l'éthique qui s'en tient à l'homme. Elle est la science de la société, de sa constitution, de sa conduite, de son rôle, de ses fins.

Certes, la conception d'Aristote subit de profondes modifications chez un saint Thomas d'Aquin qui ne voit en la politique que la servante de la théologie ; mais c'est une inféodation, pas une amputation. Et chez saint Thomas, qui a médité d'Aristote comme Machiavel le fera deux siècles plus tard, chez Bodin comme chez Bossuet, chez Montesquieu comme chez Rousseau, les pré-

---

(1) Docteur en droit de la Faculté de Paris, auteur d'un ouvrage paru aux P.U.F., en 1952, « Les Idées politiques en France sous la Restauration ».

éminences peuvent varier, les composantes restent les mêmes. Comme l'a très justement souligné Paul Janet (*Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*), comme l'a très opportunément rappelé Marcel Prélot (*La science politique*), jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, jusqu'à la moitié du « siècle des lumières », la science politique n'a été amputée d'aucune branche de connaissance de la vie sociale : elle est demeurée « une science de l'Etat, non pas de tel ou tel Etat en particulier, mais de l'Etat en général considéré dans sa nature, dans ses lois, dans ses principales formes ».

### Les dissidents.

Dès la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, la scène change. Cette « économie politique » que Monchrestien avait valorisée à la faveur d'une habile confusion avec l'art de la gestion politique, puis à laquelle Adam Smith avait conféré ses lettres de noblesse, mais sans l'exclure de l'ordre des connaissances nécessaires au législateur et à l'homme d'Etat pour assurer le service public, cette économie politique va acquérir chez les Physiocrates une vie indépendante obéissant à des lois propres, étrangères aux règles du gouvernement des hommes. Cette fois, c'est bien à une amputation que l'on assiste. Que, par le détour du socialisme farouchement antipolitique à son origine, l'économie politique soit devenue une machine de guerre pour révolutions politiques et sociales, n'amointrit pas cette constatation, puisque pendant quelques décennies, presque pendant un siècle, le divorce et ses antagonismes s'accroîtront et que cette époque est précisément celle où interviendront Maistre et Tocqueville, précurseur et initiateur de la « science politique nouvelle ».

Moins grave, du moins pour notre propos, doit être considéré le schisme de la « sociologie » et de la politique : d'une part, parce que la distinction, amorcée déjà chez Bodin, Grotius et Leibnitz ne trouve son aboutissement que chez Auguste Comte et encore dans la dernière partie de son œuvre, postérieurement à l'apport de Maistre et à la formation de la pensée et de la méthode de Tocqueville ; d'autre part, parce que ce même Comte, au temps où il fut secrétaire et disciple de Saint-Simon, servit paradoxalement de véhicule à l'un des enseignements essentiels de Maistre, dont bénéficiera Tocqueville et dont héritera Maurras. En

outre, si la reconnaissance de la suprématie de la physique sociale, promue au rang d'architectonique, doit consommer l'accession à l'indépendance d'une discipline où s'illustrera Durkheim, elle n'influera sur la démarche intellectuelle de Tocqueville qu'à titre d'enrichissement : l'auteur de *La démocratie en Amérique*, trop subtil pour se cantonner dans le jeu des exclusions et des préséances, ne retiendra de la prétendue domination du social que son antériorité. Il ne sera sociologue que dans la mesure où la sociologie est nécessaire pour informer son enquête à des fins politiques. Point de schisme dans sa conception, point de « no man's land » dans sa recherche.

### La Révolution.

Lorsque Maistre publie, sans nom d'auteur, ses *Considérations sur la France*, qui le rendent aussitôt célèbre en Europe, dix ans avant que naisse Tocqueville, la Révolution française vient d'illustrer l'effondrement d'un monde. A cette dislocation les doctrines des grands politiques du XVIII<sup>e</sup> siècle n'ont pas été étrangères : l'esprit, la pensée encyclopédiques ont déjà joué leur rôle. Mais, nous venons de le voir, ces coups de boutoir n'ont pas été sans dommages pour l'intégrité de la science politique issue de la pensée hellénique. Les coups ont entraîné les contre-coups. Les divergences sont devenues fissures et sont en passe de devenir failles. La cohérence de la conception n'est fragilement maintenue que par la dernière apparence d'unité du système politico-économico-social qui sert à la fois d'objet d'étude et de cible d'attaque. Quand le régime sombre dans le chaos, quand se révèle l'ampleur des destructions, mais aussi des caducités, la science politique traditionnelle éclate elle aussi. On peut faire la théorie de la révolution — Rousseau, dans ses jardins, ne s'en est pas privé — : il n'est plus question de faire celle du désordre et de ses contradictions.

Les structures jusqu'alors très solides et très rigoureuses de l'ancienne société politique incitaient à l'examen théorique des plans de la construction et des rouages du mécanisme. L'harmonie de l'architecture, la cohésion des mouvements ne prédisposaient pas à l'attention du détail. C'est aux principes, à leur aura d'abstraction qu'on se référerait. Les travers du système pouvaient être légitimement considérés comme des erreurs, les

ratés du régime, comme des accidents. Les adversaires eux-mêmes frappaient à la grande porte, en négligeant les défauts des remparts. Ce n'est qu'à partir du moment où ce bel édifice a laissé apparaître des fissures, où cette robuste machine s'est déréglée, que ses faiblesses, ses secousses ont pu être relevées comme signes de contradiction. A la division de l'objet de l'étude, a répondu la division des ordres d'investigation. La préoccupation purement économique s'est fait jour dès que l'organisme politique s'est révélé impropre à assurer la meilleure exploitation des richesses et leur répartition la plus harmonieuse, au regard de l'équilibre des forces de croissance. Le souci de phénomènes exclusivement sociaux s'est marqué, lorsque se sont manifestés entre les classes et leur rôle politique, des décalages que le pouvoir n'a été en mesure ni de corriger, ni de consacrer au sein de l'évolution générale.

Toutefois, née d'un état de fait, mais confrontée à un ordre subsistant quoique déclinant, la critique politique du XVIII<sup>e</sup> siècle rechercha la justification la plus théorique et le recours le plus rationnel : l'adversaire imposait encore les armes de la lutte totale. C'est le sauvage qui est appelé à enseigner l'homme civilisé. C'est la nature, fût-elle la plus frelatée, qui est invoquée comme guide social. C'est le contrat le plus invraisemblable qui est chargé d'expliquer le phénomène le plus tangible dans ses manifestations : celui de la souveraineté. Il est juste d'ajouter que le médecin qui guigne l'héritage est soumis à de bien humaines tentations : l'essentiel est d'en faire une philosophie.

Quand la tourmente de 89 eut passé, la situation est tout autre. Non que l'esprit de spéculation doctrinale fût désarmé par l'effondrement des vieilles bastilles ! Au contraire, entraînée par son élan soudain privé d'obstacles, la lignée des Encyclopédistes alimenta le siècle montant du plus magnifique foisonnement de doctrines politiques qu'on eût jamais vu. Mais il faut y prendre garde : brandissant leurs devises révolutionnaires de liberté ou d'égalité comme des bannières, nos libéraux, Madame de Staël ou Benjamin Constant, nos socialistes, Saint-Simon ou Fourier, ne furent politiquement que des négateurs. Leur préoccupation essentielle fut de cantonner le pouvoir dans une douillette neutralité, quand ce n'est pas dans un froid anéantissement, au nom de l'individu ou au

nom de la société. Par un de ces paradoxes apparents, qui du reste traduisent bien le retournement des situations et des attitudes, ce furent les contre-révolutionnaires qui cherchèrent à reconstruire et se révélèrent, au moins dans leur propos, au moins dans leur méthode, les plus positifs.

### Joseph de Maistre.

La seule démarche réaliste était alors de tenter de discerner, dans le chaos des vies bouleversées et des matériaux épars, ce qui devait être abandonné et ce qui pouvait être sauvé. Au moment où l'idée d'écrire les *Considérations sur la France* germe dans l'esprit de Maistre, il note à l'intention de l'un de ses amis : « Je suis persuadé que le plus grand malheur qui puisse arriver à l'Europe, c'est que la France perde toute influence. J'ai donc raison de m'y intéresser ». L'entreprise est rien moins que théorique : il s'agit de la France de 1794 et des perspectives de son redressement. C'est toujours pour elle que, de sa marche sarde ou de son exil pétersbourgeois, Joseph de Maistre écrira, dans un style fulgurant, une œuvre immense à laquelle on commence, de-ci, de-là, à prêter l'attention qu'elle mérite. Et c'est cette orientation de pensée qui, dès l'abord, détermine chez son auteur le choix d'une méthode ouvrant la voie à l'étude politique de style moderne.

Certes, Montesquieu avait déjà répandu l'idée qu'il existe des types de société et que les valeurs respectives des diverses formes de régimes politiques résident principalement dans leur adaptation aux conditions historiques, sociales, voire climatiques des nations à gouverner. Cet héritage — dont Rousseau, dans ses moments de raison, avec un petit r, ne dédaignera pas de se saisir — transparaît non seulement dans la volonté de Maistre d'écrire pour la France, pour la France blessée, mutilée, mais vivante, de l'après-révolution, mais encore dans une phrase comme celle-ci : « Le meilleur gouvernement, pour chaque nation, est celui qui, dans l'espace de terrain occupé par cette nation, est capable de procurer la plus grande somme de bonheur et de force possible, au plus grand nombre d'hommes possible, pendant le plus longtemps possible » (*Etude sur la souveraineté, II*). Chez Joseph de Maistre, le réalisme de la finalité conditionne le positivisme de la méthode. Et c'est là que s'accomplit le pas qui fait vraiment

pénétrer la science politique dans une aire, et une ère, de préoccupations toutes nouvelles.

### La méthode historique.

« Il faut toujours rappeler les hommes à l'histoire qui est le premier maître en politique, ou pour mieux dire, le seul » (*Ibid.*). Ce sera désormais le grand principe directeur. Et pour mieux déterminer sa portée, Maistre précise aussitôt le mécanisme de la technique d'étude qui doit s'imposer au politique : « Par quelle bizarrerie ne veut-on point employer, dans l'étude de la politique, la même manière de raisonner et les mêmes analogies générales qui nous conduisent dans l'étude des autres sciences ?... Toutes les fois qu'il s'agit, dans les recherches physiques, d'estimer une force variable, on la ramène à une quantité moyenne. Dans l'astronomie, en particulier, on parle toujours de *distance moyenne* et de *temps moyen*. Pour juger les mérites d'un gouvernement, il faut opérer de même » (*Ibid.*). C'est, près de trente ans avant Comte, une profession de foi positiviste. C'est, dans la ligne de Burke et, à certains égards, de Montesquieu, la péremptoire condamnation de toute méthode d'abstractions déductives. C'est, avant même l'effort que tenteront Savigny outre-Rhin et Haller outre-Jura, l'adoption du guide historique. Ainsi, selon Maistre, « l'histoire est la politique expérimentale, la seule bonne ». Car « tout ce que le bon sens aperçoit d'abord dans cette science comme une vérité évidente, se trouve presque toujours, lorsque l'expérience a parlé, non seulement faux, mais funeste » (*Etude sur le principe générateur des constitutions*).

Histoire donc, et histoire vivante. La fin et le moyen, agissant activement l'un sur l'autre, poussent la recherche vers les résultats les plus concrets. « Une autre erreur très funeste est de s'attacher trop rigidelement aux monuments anciens. Il faut, sans doute, les respecter ; mais il faut surtout considérer ce que les jurisconsultes appellent le *dernier état*. Toute constitution libre est de sa nature variable, et variable en proportion qu'elle est libre ; vouloir la ramener à ses rudiments sans en rien rabattre, c'est une entreprise folle » (*Considération sur la France*, VIII). Notons, par parenthèse, que cette notation suffit à faire justice des allégations de ceux qui prétendaient voir en Maistre « un prophète du passé ».

Répétons-le : « L'histoire est la politique expérimentale, la seule bonne » (*Essai sur le principe...*, préface). « La première et peut-être l'unique source de tous les maux que nous éprouvons, c'est le mépris de l'antiquité, ou, ce qui revient au même, le mépris de l'expérience, tandis qu'il n'y a rien de mieux que ce qui est éprouvé, comme l'a très bien dit Bossuet. La paresse et l'ignorance orgueilleuse de ce siècle s'accommodent bien mieux des théories qui ne coûtent rien et qui flattent l'orgueil, que des leçons de modération et d'obéissance qu'il faut demander péniblement à l'histoire » (*Etude sur la souveraineté*, II). On pourrait multiplier les citations. Celles qui précèdent suffisent à mettre en lumière et le relativisme du propos, et le positivisme de la méthode. Quand on adresse à Maistre le dangereux compliment qui prétend le doter du don de prophétie, il se borne à répondre avec beaucoup de sagesse : « Je suis un homme qui tire les conséquences des faits qu'il voit ». C'est donc dans la succession des causalités, dans la recherche du ressort qui conditionne les actes humains et, par eux, influe sur les éléments de la société, que la politique expérimentale exercera son pouvoir et sa mission de guide.

Deux noms seraient ici à citer, très brièvement : Charles Maurras, lorsqu'il écrit que « l'antécédent donné, on peut être sûr du conséquent » et Condillac. Le terrible abbé qui a semé d'une même main, dans le même vent, la graine de sénevé et la graine d'ivraie, fut peut-être le premier à proclamer avec une audace aveugle que les méthodes scientifiques s'adaptent parfaitement à l'étude des phénomènes humains. Dans son récent ouvrage sur *les doctrines sociales en France et l'évolution de la société française du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Marie-Madeleine Martin cite cette phrase révélatrice : « Le procédé de l'arithmétique convient à la psychologie ». Quant à cette autre phrase du même Condillac, elle est plus curieuse encore : « Extraire, circonscrire, isoler quelques notions très simples ou très générales, puis abandonnant l'expérience, les comparer, les combiner et, du composé artificiel ainsi obtenu, déduire par pur raisonnement toutes les conséquences qu'il enferme, tel est le procédé naturel de l'esprit classique ». Certes, on a l'impression de se trouver, avec la première de ces deux citations, en présence d'une caricature, et avec la seconde, en face d'une de ces mixtures

où les meilleurs ingrédients compromis par les pires poisons perdent toute vertu et toute saveur.

Il n'en est que plus significatif de noter comment Maistre, comment Tocqueville sauront discerner ce qu'il y avait à retenir, ce qu'il y avait à rejeter dans ce trouble mélange. La comparaison avec la référence de Maistre, si souple et si nuancé, aux méthodes de calcul astronomique, est lumineuse à cet égard. Et lorsque Tocqueville quittera pour l'Amérique cette France des dernières années de la Restauration et du début de la Monarchie de juillet où l'œuvre de Condillac connaissait un regain de faveur, il saura n'en retenir que la méfiance des idées générales et la recommandation de suivre ponctuellement le chemin des causes pour établir les enchaînements et de toujours décomposer pour mieux recomposer, de toujours analyser pour mieux préparer la synthèse. A l'inverse, certaines fidélités mécaniques à ses préceptes abusivement scientifiques feront de Condillac un des ancêtres du marxisme.

Il est évidemment facile de reprocher à Maistre de s'être parfois mépris sur le tracé exact de la frontière qui, dans toute société, à un moment donné, sépare ce qui est destiné à mourir, sapé dans ses fondations, et ce qui est destiné à survivre, même sous les ruines. Cet homme qui consacra sa vie et son œuvre à la France, vécut l'aventure révolutionnaire et postrévolutionnaire en sa lointaine marche savoyarde ou dans quelque cité de son souverain « temporel », le roi de Sardaigne, puis suivit l'épopée impériale de son observatoire, plus lointain encore, de Saint-Petersbourg. Il dut attendre 64 ans et le printemps de 1817 pour pénétrer une seule fois, la première et la dernière, au cœur de sa patrie spirituelle, à Paris. Il n'avait plus que quatre années à vivre. Alors, un coup d'œil lui suffit : « La Révolution est plus terrible que du temps de Robespierre. En s'élevant, elle s'est raffinée. La différence est du mercure au sublimé corrosif... La Révolution est debout : non seulement elle est debout, mais elle marche, elle court, elle rue ». Et lorsque de sa dernière retraite, de Turin, il apprendra la chute du ministre Decazes, il dira à son entourage : « Les royalistes triomphent. Ils ont raison sans doute, mais le principe révolutionnaire momentanément frappé n'acceptera pas sa défaite. Il réagira plus vivement contre la monarchie, et la famille royale sera chassée encore une fois de France ». C'est à

l'un de ses proches qui s'étonnait alors que le fidèle tenant du principe monarchique français exprimât un pronostic si désabusé, qu'il répondit ce mot modeste autant qu'explicite, auquel nous nous sommes déjà référés : « Ne croyez pas que je sois un prophète. Je suis simplement un homme qui tire les conséquences naturelles de ce qu'il voit ».

Si donc l'information directe put faire défaut à Joseph de Maistre, s'il dut s'en remettre pour saisir « la matière première » de ses études d'analyse et de synthèse, à des rapports qui étaient déjà des interprétations, plus ou moins justes, ou à des exemples historiques appartenant déjà à la tradition, la méthode de recherche et d'exploitation des données reste sans reproche. Chaque fois qu'il l'exerce lui-même, il offre les témoignages d'une exceptionnelle lucidité.

A dire vrai, la science politique expérimentale ne pouvait se développer qu'à partir d'une technique historique plus élaborée : elle avait besoin d'un champ d'expérience plus vaste pour procéder, grâce à un meilleur « outillage », sur la base d'observations précises et nombreuses, à une étude plus poussée et plus complète des phénomènes politiques et sociaux. L'école historique allemande et suisse s'y emploiera pour sa part et Comte ne manquera pas de l'en louer.

### Auguste Comte.

Auguste Comte, disciple ingrat de Saint-Simon, héritier dédaigneux de Maistre, veut élever la politique au rang « des sciences d'observation » (*Plan des travaux nécessaires pour réorganiser la société*). La science de l'ordre social doit être « une physique particulière, fondée sur l'observation directe des phénomènes relatifs au développement collectif de l'espèce humaine » (*Opuscules*). Mais, à l'instar de Maistre, à l'encontre de Condillac, il se garde de considérer l'étude des corps vivants « comme une conséquence et un appendice de celle des corps inertes » et de ramener « le supérieur à l'inférieur » (*Ibid.*). La tâche du politique est de découvrir, hors de tout l'attirail des critiques révolutionnaires, le principe « organique » qui permette à l'homme d'agir sur la nature « pour la modifier à son avantage » (*Ibid.*).

Son premier travail est, à cette fin, d'établir un « système d'observations historiques sur la marche

générale de l'esprit humain, destiné à être la base positive de la politique ». Comme le note Henry Michel (*L'idée de l'État*), ce n'est pas là « une pure curiosité spéculative, mais bien une inquiétude pratique ». S'étonnera-t-on alors qu'Auguste Comte, qui tient Condorcet pour son « père spirituel », reconnaisse en Joseph de Maistre, adepte de la méthode historique, zélé de la loi d'adaptation et ennemi juré du négativisme, « le penseur le plus éminent de l'école catholique actuelle » (*Cours de philosophie positive*, IV) ?

### Alexis de Tocqueville.

Or, quand Tocqueville s'apprête à s'embarquer pour le nouveau monde, la pensée politique française est fortement influencée par l'enseignement du comtisme qui dénonce la maladie occidentale : « l'insurrection de l'individu humain contre l'espèce humaine » (cité par Jean-Jacques Chevalier, *Histoire des idées politiques*). Le jeune magistrat versaillais qui porte la contradiction d'un grand nom d'ancien régime et d'un trop rapide ralliement à « l'usurpateur » orléanais, garde en outre le souvenir des conférences de Guizot, où l'histoire de France était présentée comme un long tremplin destiné à assurer l'accession au pouvoir des classes moyennes, et où les notions d'égalité et de décentralisation étaient promues au rang de thèmes conducteurs. Et Tocqueville, déchiré entre la chair et l'esprit et, au cœur même de l'esprit, entre l'intelligence et le sentiment, entre l'intuition rationnelle et la tradition de pensée, sera le traducteur, sinon l'avocat, fidèle, d'une classe qui, par l'hérédité comme par l'épiderme, lui est et lui demeurera toujours étrangère. Héritier spirituel de Montesquieu, si l'on en croit Royer-Collard — qui a raison —, arrière petit-fils de Malesherbes, Tocqueville, malgré ce « divorce permanent du cœur et de l'esprit » si bien caractérisé par Harold Laski (*Introduction à La démocratie en Amérique*, édition définitive des œuvres complètes d'Alexis de Tocqueville, Gallimard), voua toujours le plus pur de sa fidélité à « la liberté de l'intelligence, chose sainte ».

Et c'est la liberté de l'intelligence qui confère à toute l'œuvre de Tocqueville cette démarche altière et cette profondeur subtile. Elle éclate dès l'introduction où le jeune aristocrate de souche légitimiste précise quel a été son propos en écri-

vant *De la démocratie en Amérique* : « Mon but n'a pas été de préconiser telle forme de gouvernement en général : car je suis du nombre de ceux qui croient qu'il n'y a presque jamais de bonté absolue dans les lois ; je n'ai même pas prétendu juger si la révolution sociale dont la marche me semble irrésistible, était avantageuse ou funeste à l'humanité : j'ai admis cette révolution comme un fait accompli ou prêt à s'accomplir et, parmi les peuples qui l'ont vu s'opérer dans leur sein, j'ai cherché celui chez lequel elle a atteint le développement le plus complet et le plus paisible, afin d'en discerner clairement les conséquences naturelles, et d'apercevoir, s'il se peut, les moyens de la rendre profitable aux hommes ». Pourtant, cet essai de thérapeutique sociale, d'hygiène politique, de démonstration méthodologique « a été écrit sous l'impression d'une sorte de terreur religieuse produite dans l'âme de l'auteur par la vue de cette révolution irrésistible qui marche depuis tant de siècles à travers tous les obstacles et qu'on voit encore aujourd'hui s'avancer au milieu des ruines qu'elle a faites ». Cela, c'est le même Tocqueville qui l'avoue dans la même introduction. Et lorsqu'en 1848, dix-sept années après son voyage au nouveau monde, quatorze années après la publication initiale des deux premiers livres de *La démocratie*, il rédigera un avertissement à la douzième édition de son œuvre, il y rappellera l'exergue sous lequel se place la naissance et le développement de sa pensée politique ; il le fera en des termes empruntés à Joseph de Maistre, selon une vision historique digne d'Auguste Comte et dans un raccourci semblant le plan d'un cours de Guizot : « Le développement graduel de l'égalité est un fait providentiel. Il en a les principaux caractères : il est universel, il est durable, il échappe chaque jour à la puissance humaine, tous les événements comme tous les hommes ont servi à son développement. Serait-il sage de croire qu'un mouvement social qui vient de si loin puisse être suspendu par une génération ? Pense-t-on qu'après avoir détruit la féodalité et vaincu les rois, la démocratie reculera devant les bourgeois et les riches ? S'arrêtera-t-elle maintenant qu'elle est devenue si forte et ses adversaires si faibles ? »

### La science politique nouvelle.

A cet égard, le mot de Sainte-Beuve — « Il a commencé à penser avant d'avoir rien appris » —

contient une part de vérité. Avant d'avoir appris, Tocqueville savait ce qu'il voulait apprendre et savait comment l'apprendre. Il avait cerné le problème et, pour le résoudre, il était déjà convaincu qu'« il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau » (*Démocratie*, introd.). Cette science politique nouvelle reposera sur une méthode d'observation prolongée par un travail d'élaboration intellectuelle, présentant à la fois une très grande souplesse et une très grande rigueur. Laski la caractérise ainsi : « Cette méthode est, en partie, l'acheminement vers une hypothèse au moyen d'une réflexion intense ; c'est, en partie, l'application de ces réflexions aux faits dont il dispose ; finalement, quand les faits semblent le justifier, c'est la transformation de l'hypothèse en un principe ayant pour but non seulement de résumer la situation, mais aussi de servir de guide à l'action ». Cette tentative de définition, louable dans la mesure où elle se propose de traduire ce va-et-vient, cette sorte d'investigation par radar entre l'esprit et le phénomène, me semble critiquable dans la mesure où elle est quelque peu confuse et, surtout, où elle porterait à croire que Tocqueville cherche dans les faits la corroboration d'une hypothèse pré-établie, fût-ce par une intense réflexion. Or, l'apriorisme est radicalement étranger à la pensée de l'auteur de *La démocratie en Amérique* : sans quoi, il n'eût pas été ce qu'il fut ; il eût été non seulement différent, mais encore tout autre. Le fondement de la science nouvelle entrevue par Montesquieu, annoncée par Maistre, inaugurée par Comte et magistralement exploitée par Tocqueville, réside précisément dans cette primauté chronologique conférée, dans la recherche, au fait devenant pour l'esprit élément fécondant.

Moins didactiques, les formules que livre l'œuvre du grand politique normand, sont beaucoup plus claires et beaucoup plus riches. « A mesure que j'étudiais la société américaine, je voyais de plus en plus, dans l'égalité des conditions, le fait générateur dont chaque fait particulier semblait descendre, et je le retrouvais sans cesse devant moi comme un point central où toutes mes observations venaient aboutir » (*Démocratie*, introd.). Ainsi, le fait historique devient le fait générateur. « Je ne ferais rien de bien a priori ; mais peut-être de la vue des détails, les idées mères naîtront » (*L'ancien régime et la révolution*, vol. II, liv. II, chap. premier, 1). L'idée mère apparaît donc

comme procédant du fait générateur. Le lien est organique, permanent, continu. La recherche politique s'apparente à la recherche géologique où les axes et les pentes commandent la configuration du terrain. Elle s'apparente aussi à la quête du paléontologue, selon la référence même de Tocqueville : « Il existe, dit Cuvier, une relation nécessaire entre toutes les parties des corps organisés, de telle sorte que l'homme qui rencontre une portion détachée de l'un d'eux est en état de reconstituer l'ensemble. Un même travail analytique pourrait servir à connaître les lois générales qui règlent toutes choses » (*État social et politique de la France*, première partie).

### L'expérience de l'Amérique.

Sans céder à la tentation de reproduire tant de pages admirables de *La démocratie en Amérique* ou de *L'ancien régime et la Révolution*, il faut laisser s'exprimer Tocqueville dans « l'exercice » de sa science, sous peine de ne donner, en systématisant, qu'un pâle reflet d'une démarche qui ne peut être saisie que dans son mouvement. N'a-t-il pas écrit qu'« il n'est pas nécessaire que Dieu parle lui-même pour que nous découvriions les signes certains de sa volonté ; il suffit d'examiner quelle est la marche habituelle de la nature et la tendance continue des événements » (*Démocratie*, introd.) ?

Pour mesurer immédiatement le chemin parcouru, en quelques années, dès qu'apparaît Tocqueville, rappelons, sur un sujet majeur, celui de la liberté en général et de la liberté de la presse en particulier, deux citations de Benjamin Constant qui souhaitait pourtant « sortir des abstractions par les faits ». Voici la première : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie ; c'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées, et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances » (*De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*). Voici la seconde : « L'unique garantie des citoyens contre l'arbitraire, c'est la publicité et la publicité la plus facile et la plus régulière est celle que procurent les journaux » (*De la liberté des brochures, pamphlets et journaux*). Formules excellentes auxquelles ne contredit point Tocqueville : « La sou-

veraineté du peuple et la liberté de la presse sont... deux choses entièrement corrélatives » (*Démocratie*, vol. I, part. II, chap. III). Mais il ne s'arrête pas là, il ne s'arrête jamais en chemin, il ajoute aussitôt : « J'avoue que je ne porte point à la liberté de la presse cet amour complet et instantané qu'on accorde aux choses souverainement bonnes de leur nature. Je l'aime pour la considération des maux qu'elle empêche bien plus que pour les biens qu'elle fait » (*Ibid.*). Constant croyait à la vertu de la lettre et ne se méfiait que du pouvoir. Tocqueville ne s'en remet qu'au fait et se méfie aussi de l'individu. L'un croit avoir tout dit quand il propose de confier à la Cour d'assises et à son jury le jugement des délits de presse. L'autre, parce qu'il va plus loin, toujours plus loin, parce qu'il démonte les mécanismes pour en faire jouer tous les ressorts et tous les engrenages, montre l'inanité de toute « position intermédiaire » où l'on puisse se tenir « entre l'indépendance complète et l'asservissement entier de la pensée » : jurés ou magistrats offrent, dans l'exercice de leur juridiction, le plus magnifique instrument de diffusion aux écrits dont la condamnation ultérieure sera alors impuissante à interdire l'influence ; les censeurs ne peuvent contrôler la liberté d'expression que si la tribune politique et même le droit de parler en public sont abolis. « Mais où êtes-vous arrivé ? Vous étiez parti des abus de la liberté et je vous retrouve sous les pieds d'un despote » (*Ibid.*).

Ainsi, la liberté de la presse, puisqu'elle est souhaitable, doit être réclamée. Mais qu'on se garde d'y voir une panacée ! C'est aussi un poison dont il convient de se méfier et de se prémunir par une sorte de vaccination : « Le seul moyen de neutraliser les effets des journaux est d'en multiplier le nombre » (*Ibid.*). Alors que Constant — peut-être, il faut le dire, avec une certaine duplicité — projetait le principe intangible de la liberté et de la souveraineté sur la réalité du problème à résoudre, Tocqueville remonte au fait générateur, la liberté d'une presse qui ne peut être effectivement soustraite à des abus divers sans être abolie, et en extrait l'idée d'une puissance à double tranchant, qui doit être utilisée comme une arme défensive contre toute tentative d'oppression du pouvoir, mais stérilisée comme outil d'inféodation au service d'intérêts partisans.

Autre exemple de la même méthode d'observa-

tion et d'induction : Tocqueville, descendant l'Ohio en bateau, remarque sur la rive droite — dans l'Etat du même nom — activité et prospérité, et sur la rive gauche — dans le Kentucky — laisser-aller et misère. C'est ce qu'on pourrait appeler le fait *brut*. Il se renseigne : dans l'Ohio, le travail est libre ; dans le Kentucky règne l'esclavage. C'est le *fait générateur*. Il se documente davantage pour s'assurer du caractère générateur de la différence de régime de travail entre les deux Etats, c'est-à-dire pour acquérir la certitude que c'est bien là le facteur qui explique le fait brut observé de visu. Il formule alors l'*idée mère* — qui sera éventuellement soumise à d'autres épreuves : l'exploitation régulière, efficace, intelligente et harmonieuse d'un territoire ne peut être durablement réalisée que dans un climat de liberté sociale.

Nouvel exemple : « Je rencontre un matelot américain et je lui demande pourquoi les vaisseaux de son pays sont construits de manière à durer peu, et il me répond sans hésiter que l'art de la navigation fait chaque jour des progrès si rapides, que le plus beau navire deviendrait bientôt presque inutile s'il prolongeait son existence au-delà de quelques années. Dans ces mots prononcés au hasard par un homme grossier et à propos d'un fait particulier, j'aperçois l'idée générale et systématique suivant laquelle un grand peuple conduit toute chose » (*Démocratie*, vol. II, part. I, chap. VIII). Cette simple anecdote est profondément significative : elle révèle une continuelle vigilance intellectuelle qui se nourrit de l'observation *in vivo*, par opposition à toute spéculation *in abstracto*. Dans ce travail d'analyse vivante, pour ne pas dire de vivisection, Tocqueville procède toujours selon deux orientations complémentaires : selon un *plan horizontal*, il cherche les antécédents, suppute les prolongements du phénomène dont il veut reconstituer l'évolution ; selon une *coupe verticale*, il cherche les implications, les liaisons, les répercussions, telles qu'elles se manifestent en profondeur, entre les principes constitutionnels et l'écho qu'ils éveillent dans l'esprit et le comportement du dernier des citoyens.

Qu'on en juge une fois encore : « Je m'étonne que les publicistes anciens et modernes n'aient pas attribué aux lois sur les successions une plus grande influence dans la marche des affaires humaines. Ces lois appartiennent, il est vrai, à l'ordre civil ; mais elles devraient être placées en tête de

toutes les institutions politiques, car elles influent incroyablement sur l'état social des peuples dont les lois ne sont que l'expression ». Et, un peu plus loin : « La loi du partage égal procède par deux voies : en agissant sur la chose, elle agit sur l'homme ; en agissant sur l'homme, elle arrive à la chose. Des deux manières, elle parvient à attaquer profondément la propriété foncière et à faire disparaître avec rapidité les familles ainsi que les fortunes » (*Démocratie*, vol. I, part. I, chap. III). En vérité, toute la deuxième partie du premier volume de *La démocratie en Amérique* — les deux livres de 1835 — fournit, sur tous les problèmes, la plus magistrale illustration de ce travail d'examen dans le moment et dans le temps, dans l'épaisseur et dans le mouvement, d'une société en perpétuelle gestation (voir, en particulier, l'admirable chapitre cinquième).

### L'enseignement de l'ancien régime.

Cette puissance d'analyse et de reconstitution est si grande dans l'esprit de Tocqueville, servi par une méthode où la règle scientifique cautionne et alimente l'imagination la plus stricte, qu'elle fait revivre, en l'expliquant, le déroulement des événements les plus lointains. Le raccourci saisissant qu'il consacre, dans l'introduction de *La démocratie en Amérique*, au cheminement de l'égalité dans la société française d'ancien régime est le parfait témoignage de cette force de réanimation qu'il exerce, selon l'axe du temps, dans toute l'amplitude du phénomène politique, social et économique : « Peu à peu, les lumières se répandent ; on voit se réveiller le goût de la littérature et des arts ; l'esprit devient alors un élément de succès ; la science est un moyen de gouvernement, l'intelligence une force sociale ; les lettrés arrivent aux affaires... Les croisades et les guerres des Anglais déciment les nobles et divisent leurs terres ; l'institution des communes introduit la liberté démocratique au sein de la monarchie féodale ; la découverte des armes à feu égalise le vilain et le noble sur le champ de bataille ; l'imprimerie offre d'égaux ressources à leur intelligence ; la poste vient déposer la lumière sur le seuil de la cabane du pauvre comme à la porte des palais ; le protestantisme soutient que tous les hommes sont également en état de trouver le chemin du ciel. L'Amérique qui se découvre, présente à la fortune mille routes nouvelles et livre à l'obscur aventurier les richesses et le pouvoir. Si,

à partir du onzième siècle, vous examinez ce qui se passe en France, de cinquante en cinquante années, au bout de chacune de ces périodes vous ne manquerez point d'apercevoir qu'une double révolution s'est opérée dans l'état de la société. Le noble aura baissé dans l'échelle sociale, le roturier s'y sera élevé ; l'un descend, l'autre monte. Chaque demi-siècle les rapproche, et bientôt ils vont se toucher ». Que la hauteur de vue, la concision d'expression d'un tel survol n'abusent point ! Elles ne sont pas le fait d'une élucubration hardie.

Dans *L'ancien régime et la Révolution* (vol. I, liv. II, chap. I), Tocqueville indique, avec l'humilité d'un contrôleur des poids et mesures : « J'ai pris moi-même des peines infinies pour reconstruire en quelque sorte le cadastre de l'ancien régime... et en... comparant avec les rôles de nos jours, j'ai vu que... ». Non. Ce n'est pas un secret, ce n'est pas un sésame. C'est une méthode, une règle au sens le plus exigeant et le plus noble de ces termes. Même quand il pratique une autopsie, Tocqueville reste animé de l'esprit thérapeutique : « J'avoue qu'en étudiant notre ancienne société, je n'ai perdu entièrement de vue la nouvelle. Je n'ai pas seulement voulu voir à quel mal le malade avait succombé, mais comment il aurait pu ne pas mourir. J'ai fait comme ces médecins qui, dans chaque organe éteint, essaient de surprendre les lois de la vie » (*Ancien régime*, vol. I, avant-prop.).

### Les « prophéties ».

Ainsi, comme Maistre, et mieux que lui, car il fut mieux informé, Tocqueville eût pu répondre à qui se serait étonné de ses prophéties : je suis simplement un homme qui tire les conséquences naturelles de ce qu'il voit. Passons la trop célèbre prédiction : « Il y a aujourd'hui sur la terre deux grands peuples qui, partis de points différents, semblent s'avancer vers le même but : ce sont les Russes et les Anglo-Américains » (*Démocratie*, vol. I, concl.). Mais méditons celle-ci qui est moins connue : «... il pourrait bien s'établir dans le monde une sorte de matérialisme honnête qui ne corrompait pas les âmes, mais qui les amollirait et finirait par détendre sans bruit tous leurs ressorts » (*Démocratie* vol. II, part. II, chap. IX) ! Et celle-ci, qui lui fait une sorte de pendant : « Je me sens si pénétré des dangers presque inévitables que courent les croyances quand leurs interprètes se

mêlent des affaires publiques, et je suis si convaincu qu'il faut à tout prix maintenir le christianisme dans le sein des démocraties nouvelles, que j'aimerais mieux enchaîner les prêtres dans le sanctuaire que de les en laisser sortir » (*Démocratie*, vol. II, part. II, chap. XV).

La simple lecture rapide des titres de *La démocratie en Amérique* constitue la preuve la plus éblouissante de la puissance de pénétration d'un grand esprit soumis volontairement à la discipline d'une méthode rigoureuse : « Comment l'égalité suggère aux Américains l'idée de la perfectibilité indéfinie de l'homme » (vol. II, part. I, chap. VIII), « Pourquoi les Américains s'attachent plutôt à la pratique des sciences qu'à la théorie » (*Ibid.*, chap. X), « Pourquoi les peuples démocratiques montrent un amour plus ardent et plus durable pour l'égalité que pour la liberté » (*ibid.*, part. II, chap. I), « Pourquoi les Américains se montrent si inquiets au milieu de leur bien-être » (*Ibid.*, chap. XIII), « Comment dans les temps d'égalité et de doute, il importe de reculer l'objet des actions humaines » (*Ibid.*, chap. XVII), « Pourquoi, chez les Américains, toutes les professions honnêtes sont réputées honorables » (*Ibid.*, chap. XVIII), « Ce qui rend les armées démocratiques plus faibles que les autres armées en entrant en campagne et plus redoutables quand la guerre se prolonge » (*Ibid.*, part. III, chap. XXIV). De chacune de ces formules, on pourrait dire ce que dit Harold Laski de l'avertissement lancé par cet aristocrate de sang au sujet des dangers que fera tôt ou tard courir à la démocratie « l'aristocratie manufacturière » (*Démocratie*, vol. II, part. II, chap. XX) : « Si nous voyons peut-être ici le suprême exemple d'intuition prophétique de Tocqueville et, vu de l'angle de notre propre temps, entre tous le plus fascinant, ce n'est néanmoins qu'un exemple parmi tant d'autres et l'un des plus lumineux de sa méthode ».

### De la méthode à la pensée.

Ainsi donc, cette méthode qui se confond avec ce qu'on nomme familièrement une « optique », constitue l'armature de la science politique que Tocqueville forge pour ce monde nouveau dont le nouveau monde n'est qu'une préfiguration. « Science politique nouvelle » précise-t-il : au terme de cette étude, il convient, en se reportant

une fois encore aux grandes formes de pensée politique dont les courants ont été esquissés en son début, de chercher à déterminer nettement en quoi réside cette nouveauté.

Ce tronc commun qui, d'Aristote à Montesquieu, enserrait dans une même écorce les différents aspects du problème de l'État et de la société, éclate en ce terrible XVIII<sup>e</sup> siècle, sous la double pression, sous le tiraillement contradictoire de la prise de conscience pour ainsi dire autonome de réalités nouvelles, au moins dans leur manifestation, et du fourmillement d'idées critiques divisées et amplifiées par l'esprit encyclopédique.

La séparation, bientôt l'isolement des ordres de préoccupation favorisent naturellement la « systématisation » : on retrouve, délibérée cette fois et paradoxalement renforcée par une diversification et un approfondissement de la recherche, l'attitude propre à l'ignorance et aux tâtonnements des premiers pas, cette attitude de fausse assurance et de supputations hâtives. Et le déséquilibre, l'incertitude, voire l'angoisse, créent le mythe. Libérée de son tronc et de son axe, plus ou moins sevrée de la sève nourricière, la branche semble chercher dans le mythe une sorte de tuteur invisible qui lui offre orientation et équilibre, dans ce climat d'émancipation sans repère. L'économie s'accroche curieusement à cette unique donnée de rente terrienne, où le vieux cliché de la mamelle féconde devient garant d'une pseudomathématique de l'enrichissement : et Ricardo passe à Marx la coupe emplie du lait de l'humaine tendresse. Le social devenu sociologie, fait son dieu du progrès indéfini : faut-il rappeler que Comte reproche véhémentement à Saint-Simon — qui lui a tant appris et de plus utile et de plus intelligent — d'avoir entravé en son esprit l'influence de Condorcet ? Saint-Simon lui-même, à la jonction de tant de chemins où il s'égaré, choisit la production comme cheval de bataille pour partir à la conquête d'une religion nouvelle. Car, très vite, le mythe ne se suffit plus et le positivisme, comme l'organisation productive, ont besoin de déification. Fourier fait boutonner son gilet dans un grand symbole de fraternité méthodique et le père Enfantin se fait pape, tandis que ses diacres juifs épousent de riches héritières au blason dédoré et fondent des banques. La théosophie elle-même n'échappe pas à la tentation du progrès. Le fébrile et lucide Lamennais rejette trop précipitamment la raison et

succombe au divorce qu'il aperçoit l'un des premiers, entre la religion qui se dégrade et la masse qui se forme au matérialisme : autre faille que ne peut en aucun cas combler le privilège proposé, au nom de l'Évangile, à une misère qui n'est pas voulue. Le naïf et subtil Ballanche, stupidement moqué pour un amour platonique et une histoire de cirage au blanc d'œuf qui incommoda la narine de cette aimable inaccessible — Juliette Récamier —, le sage et doux Ballanche, comptable et conteur inspiré de l'évolution progressive de l'humanité, résoudra, lui, l'énigme des devenirs de l'individu et de la société, avec leurs cassures, leurs affrontements, leurs crises, leurs révolutions sanglantes : par initiations successives, par épurations complémentaires, par *palingénésies*, l'humanité monte vers un état de perfection où le mal sera éliminé. C'est la théorie religieuse du progrès social. A ma connaissance, aucun des thuriféraires du père Teilhard de Chardin n'a cité à son propos le nom de Ballanche : c'est un tort. Fermons la parenthèse.

\*  
\*\*

Ces quelques notations n'avaient d'autre but que de replacer l'œuvre amorcée par Maistre, achevée par Tocqueville, dans son époque riche de filiations et de contradictions, d'imaginations et d'illusions, afin de la mieux caractériser par ses traits essentiels.

La première constatation est élémentaire : en face de tant de désaveux plus ou moins présomptueux, la science politique nouvelle se situe dans la ligne de la *conception globale* qui appréhende sous le vocable de politique tout ce qui concerne la conduite des hommes en société.

Second trait, qui n'est que le corollaire du premier : parmi tant de spécialisations appauvrissantes, elle se traduit par un considérable *enrichissement*. Elle tire bénéfice, par sa discipline historique, de toutes les acquisitions les plus récentes de la technique de documentation économique ou juridique. Mais, demeurant résolument globale, elle n'accepte aucune donnée sans *confrontation*.

Troisième caractéristique qui découle des deux précédentes : le *recours permanent à l'expérience*, soumet tous les faits, recueillis directement chaque fois que c'est possible, à un examen attentif et multiple. Le phénomène brut est analysé sous

tous ses angles : politique, social, économique, juridique, géographique, historique, psychologique. C'est un véritable faisceau d'hypothèses qui est constitué sur la nature, la cause, le prolongement d'un phénomène, sur les combinaisons, les influences, les transferts qui s'exercent entre les divers phénomènes, en vue de confrontations ultérieures qui joueront le rôle exact de *l'expérimentation* pratiquée en physique ou en chimie.

Quatrième remarque, qui regroupe les précédentes : la *reconstitution de l'organisme politique et social*, à partir de ses éléments constitutifs, saisis dans leur réalité et leur activité, s'opère *en épaisseur et en mouvement*. L'enquête est totale. Elle peut partir du régime pénitentiaire aux États-Unis : elle reconstruira le régime et la société d'Amérique dans tous leurs organes, dans toutes leurs articulations, dans leur rôle et dans leur jeu.

Cinquième facteur, qui résume l'esprit d'une telle recherche d'analyse et de synthèse : l'œuvre de Maistre et surtout celle de Tocqueville sont *positivistes* au sens originel du terme, c'est-à-dire qu'elles s'imposent d'être strictement réalistes, véridiques, fidèles aux données du lieu et du temps, ennemies de toute idéologie, de tout a-priorisme, de toute déduction systématique. Le mythe qui fleurit partout alentour sous forme de théorie ou de religion nouvelle, en est absent, par essence. Le jugement ne s'effectue jamais sur l'idée ou le principe, mais sur les conséquences, sur les résultats. C'est à « la nature des choses » qu'appartient le dernier mot. « Tout est moyen, même l'obstacle » (*Considérations sur la France*). Et « le génie infernal de Robespierre » fut « à la fois un châtement épouvantable pour les Français et le seul moyen de sauver la France » (*Ibid.*)!

En sixième lieu, on doit noter que, liée à son objet, approfondie dans sa recherche, *la science politique refuse désormais toute généralisation en même temps que toute abstraction*. Ni Maistre, ni Tocqueville, ni aucun grand esprit politique après eux, ne prétendra légiférer pour l'humanité. Trop de composants, plus nettement déterminés, reconnus plus clairement dans leur nature et leurs imbrications, font partie de la « matière politique » pour qu'une recette préétablie puisse être proposée. La politique, de science « octroyée » est devenue science « négociée », destinée à comprendre et à adapter des données dont la plupart lui sont imposées et, dans une très large mesure, lui échappent.

pent dès leur source. Le positivisme engendre le *relativisme*.

Ainsi, grâce à une méthode aussi simple qu'exigeante, Tocqueville, après Maistre, peut-il s'enorgueillir d'avoir recréé pour cette ère nouvelle qui s'ouvrait avec le XIX<sup>e</sup> siècle, une science nouvelle, celle des sociétés vivantes, dont nul ne pourra dès lors ignorer ni méconnaître les lois. Mais, dira-t-on, il y fallut aussi du *génie*. Puisque le nombre sept plaît aux dieux de l'esprit, ce sera là le septième point de notre conclusion.

Certes, il faut du génie pour écrire les *Considérations sur la France* ou *De la démocratie en*

*Amérique*, et un grand courage et une hauteur morale sans faiblesse. Comme l'exprimait très noblement Lacordaire dans son discours de réception à l'Académie française où il succédait à Alexis de Tocqueville, le 24 janvier 1861 : « ... sauf de rares exceptions, le génie en France conduit à la vertu et la sert. Tout ce qui s'élève dans les régions de l'intelligence, tout ce qui demeure visible à l'admiration, de Pascal au comte de Maistre, de Montesquieu à M. de Tocqueville, prend en haut le caractère de l'ordre, ce quelque chose de grave et de saint qui éclaire sans consumer, qui meut sans détruire, et qui est à la fois le signe et la puissance même du bien ».



# Les « secrets » des religieux

---

par Henri BRUGMANS,  
Recteur du Collège d'Europe (Bruges).

★

Depuis quelque deux générations, les sciences humaines étudient systématiquement des collectivités de toutes sortes : tribus primitives, agglomérations urbaines modernes, sociétés « secrètes », associations privées, groupes de métier. Mais pourquoi si peu de savants « laïcs » se sont-ils sentis attirés vers le phénomène fascinant des ordres religieux ? Est-ce une « horreur sacrée » qui les en empêche ? Estimerent-ils d'avance qu'ils se trouveraient ici devant un monde impénétrable, mystérieux jusque dans son fonctionnement administratif ? Croyaient-ils que ce sujet-là relevait de la pathologie plutôt que de la sociologie ? Ou bien peut-être le compartimentage confessionnel et politique interdisait-il de telles enquêtes à ceux qui étaient « d'un autre bord » ?

Toujours est-il que « le monde vivant des religieux », auquel Léo Moulin vient de consacrer un livre passionnant (1) n'a presque jamais été examiné de manière impartiale et détaché, selon les méthodes normales de la science contemporaine. Avant de nous lancer dans la série de considérations que cet ouvrage suscite, disons d'abord combien l'enquête menée le fut avec une patiente objectivité et combien les résultats sont saisissants.

Sans doute, l'auteur aime son sujet — mais qui peut consacrer vingt ans de sa vie à une étude pour laquelle il n'éprouve aucune sympathie ? Sans doute, il y fut conduit par une sorte de « révélation », dont il bénéficia un jour, pendant la guerre, alors qu'il accompagnait un ami croyant dans une retraite. Pourtant, il souligne à plusieurs reprises qu'il n'est pas chrétien, qu'il est issu d'un milieu spirituellement « libéral » et qu'il continue à se ranger parmi les agnostiques. Il n'est donc pas juge et partie.

Ou bien l'est-il tout de même un peu, malgré tout ? On peut l'en soupçonner, car si son contact

avec les Ordres ne l'a pas converti au Christianisme, son enquête lui a inspiré cependant un immense respect pour les communautés qu'il a vu vivre, et une sorte d'ahurissement devant l'ignorance ou la mauvaise foi de ceux qui les jugent sans les connaître. Sans cesse, il s'indigne ou s'esclaffe devant les préjugés, les sottises, les tabous, qu'il combat d'autant plus durement qu'il les a partagés jadis.

\*  
\*\*

Sa première découverte fut que, contrairement à ce qu'il avait prévu, les Ordres n'étaient nullement le monde fermé qu'on croit. Il y a rencontré des hommes (*nota bene* : il ne s'est pas occupé des religieuses !) qui étaient parfaitement sains d'esprit, généralement bien équilibrés et n'avaient rien des monstres exaltés ou mornes, qu'une certaine littérature avait décrits. Des hommes d'une foi solide et sobre, parfaitement au courant des événements du siècle, accueillants et souvent pleins d'humour. Ces hommes l'ont constamment aidé dans ses recherches, mettant à sa disposition tous les documents qu'il réclamait — avec bien d'autres encore. Et, lorsqu'ils l'ont trouvé un peu trop séduit par ce qu'il découvrait, ils l'ont gentiment remis à sa place : « Peut-être idéalez vous un peu ».

Mais on n'a pas besoin d'« idéaliser » pour s'incliner devant une évidence : c'est que le phénomène des Ordres religieux tient du miracle. Lorsqu'on compare la vitalité de ces groupements volontaires à ce que nous montrent d'autres associations, partis ou syndicats par exemple, le contraste n'est que trop évident. A plusieurs reprises,

---

(1) Léo MOULIN, *Le Monde vivant des Religieux, Dominicains, Jésuites, Bénédictins*, Paris, Calmann-Levy, 1964.

l'auteur ne cache pas son émerveillement devant la majesté de ces établissements séculaires, dont les plus anciens ont maintenant près d'un millénaire et demi d'existence. Dès son émouvant préambule, il écrit, à propos de l'Eglise romaine dans son ensemble :

« Quelle institution laïque connaît actuellement un regain de jeunesse semblable à celui qui anime l'Eglise de Vatican II ? Serait-ce l'ONU qui n'a pas vingt ans ? Ou bien encore l'OTAN qui en a un peu plus de quinze ? Serait-ce le monde soviétique en proie aux schismes ? L'Europe qui ne parvient pas à faire l'intégration que lui dictent cependant l'Histoire, ses intérêts et le bon sens ? N'insistons pas, ce serait trop cruel » (p. 12/13).

Il y a un instant, nous hasardions le mot « miracle ». Nous le retirons aussitôt. Car Moulin s'en tient strictement aux données naturelles. Si la Grâce divine intervient dans le fonctionnement des Ordres, elle échappe à l'investigation scientifique. Par conséquent la science doit analyser les phénomènes « comme si » le surnaturel n'existait pas. C'est un peu faire la psychanalyse d'un couple heureux, « comme si » Philémon et Baucis ne s'aimaient pas. Pourtant, voilà sans doute la seule méthode convaincante pour l'esprit contemporain et la seule intellectuellement possible. En tout cas, elle fut choisie par l'auteur, qui regarde et observe « comme si » son sujet était les Maoris de Nouvelle-Zélande ou les diamantaires d'Anvers, ou la ville de Castrop-Rauxel. Il sait que pour ceux qu'il étudie, tout s'explique par la dimension supplémentaire, mais il en fait consciemment abstraction. Les religieux eux-mêmes seront les derniers à le lui reprocher.

\*  
\*\*

Pas de « miracle » donc : telle est l'hypothèse de travail. Mais, par contre, un ensemble de réalités qui, pour le moins, sont frappantes. Voilà, en effet, un « monde vivant » qui embrasse plusieurs centaines de milliers d'hommes de par le monde, qui recrute sans contrainte extérieure, qui impose des vœux sévères de chasteté, d'obéissance et de pauvreté, qui a été constamment en butte à des attaques souvent cruelles, et que la société ignore le plus souvent, à moins qu'elle ne lui soit franchement hostile — mais, pourtant, ce monde subsiste et se développe. Il a connu des crises internes

déchirantes : songeons par exemple à ce que devait être pour lui ce Schisme d'Occident, où tout fidèle était excommunié, soit par Rome soit par Avignon — songeons encore à la Réforme protestante, à la « crise de la conscience européenne » ou au scientisme du XIX<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, il a survécu. Mieux, il est en pleine augmentation à l'heure actuelle puisque, entre 1942 et 1957, les principaux Instituts (une vingtaine) montrent un accroissement de 15,3 % — 1 % par année donc (2) au cours d'une époque qui a vu tant de guerres, tant de révolutions et les débuts de la décolonisation. De quoi faire rêver l'historien, peu familier de phénomènes aussi durables.

Comment ce monde-là est-il administré ? : voilà la question que s'est posée Léo Moulin. Il a cherché à y répondre en étudiant les différentes « règles », dont plusieurs ont des centaines d'articles, mais aussi en allant interviewer les dirigeants sur place (ainsi, il put s'entretenir pendant une heure et demie avec le Général des Jésuites). Les conclusions qu'il en tire sont importantes, non seulement pour le sujet lui-même, mais aussi pour la compréhension du gouvernement des hommes en général.

\*  
\*\*

La première conclusion, c'est qu'il n'est pas de « système » à priori qu'il « n'y aurait qu'à » appliquer pour que tout aille bien. En effet, rien n'est plus étranger à la politique des religieux que la manie de courir après la Constitution « parfaite ». Et ceci paraît sage pour deux raisons.

D'une part, les circonstances historiques suscitent des besoins, auxquels répondent telles formules existentielles. Ainsi par exemple, dans le chaos postimpérial des *Voelkerwanderungen*, la première nécessité consistait à créer des centres de stabilité, de protection, de culture et de technologie moderne — or, les abbayes bénédictines correspondaient exactement à cette exigence. Par contre, le XVI<sup>e</sup> siècle réclamait un groupement mobile, composé d'individus d'élite, bons théologiens et encore meilleurs hommes d'action, disciplinés, mais prêts à prendre toutes les initiatives : ce fut la Compagnie de Jésus. Enfin, notre époque, qui voit un accroissement gigantesque des besoins spirituels et, en conséquence, l'émancipation d'un laïc capable de s'engager aux côtés des clercs,

donne de plus en plus de valeur à ces « Instituts Sécularisés » comme les « Focolari » par exemple, qui constituent un apport entièrement original à la vie religieuse. On eût aimé que Moulin s'y soit attardé davantage.

Mais, d'autre part, ce jeu de *challenge and response* n'explique pas tout. Les conditions historiques passent et pourtant, les formes particulières de spiritualité survivent aux nécessités qui les ont fait naître. Saint Benoît était contemporain de Clovis, mais sa *Regula* se réédite et se vit encore aujourd'hui dans des dizaines d'abbayes, qui groupent 11.500 moines. Il faut, en conclusion, qu'elle organisait d'une manière adéquate une certaine expression permanente de la vie religieuse, un certain style de vocation si l'on peut dire, avec leurs besoins de liberté et de discipline, de contemplation individuelle et de liturgie communautaire. L'ordre des Bénédictins a été réformé à maintes reprises, et il a suscité bien des *off springs* particuliers, comme les Cisterciens ou les Trappistes, il a connu des hauts et des bas comme c'était naturel, mais le *beatus pater noster Benedictus* pourrait toujours s'asseoir au réfectoire de ses fils et participer à leurs offices, sans se sentir le moins du monde dépaycé.

Il n'en serait que d'autant plus surpris, en écoutant leurs conversations, où il est question de « psychanalyse et pénitence », de « Marxisme et apostolat social », d'« énergie nucléaire et retraites pour ingénieurs atomiques »...

\*  
\*\*

Une deuxième conclusion prolonge la première : elle regarde l'exceptionnelle adaptabilité de ces organismes, qui naissent d'une situation donnée, puis — très souvent en tout cas — entrent dans des crises violentes et en émergent renouvelés. Seuls les Chartreux, dont la vie contemplative touche presque à un refus de tout engagement dans le siècle, n'ont jamais eu à repenser leurs formules : *numquam reformata quia numquam reformanda*.

Les autres ordres, au contraire, furent continuellement sujets à la dialectique de l'histoire. Ainsi, les Moines et les Mendiants, déjà plusieurs fois séculaires, alors, résistèrent mal à l'assaut protestant du XVI<sup>e</sup> siècle, assaut que, d'ailleurs, ils avaient partiellement provoqué par leurs abus.

En conséquence, leur sclérose fut durement pénalisée et on put les croire en voie de disparition. Mais voici qu'ils se renouvelèrent dans la continuité, revenant à leurs sources et stimulés par le drame contemporain. Aujourd'hui, selon un tableau donné par Moulin, ce sont les franciscains conventuels qui se sont proportionnellement le plus développés entre 1942 et 1957 : 51,3 % d'accroissement.

Ne trouverait-on pas là une « leçon » pour nos sociétés civiles ? En effet, les collectivités humaines qui « se défendent » le mieux, ne sont pas celles qui, à l'origine, prétendirent réformer le monde entier selon un modèle rigide et à partir de la table rase — non pas celles qui nourrissaient l'ambition orgueilleuse d'avoir trouvé « la » clef pour « le » problème et qui se fermèrent sur le dogmatisme de leur « vérité ». Ce sont celles, plutôt, qui savaient représenter un aspect du credo immuable, un aspect parmi d'autres — celles qui furent à la fois conservatrices pour l'essentiel et extraordinairement pragmatiques pour ce qui est des formes passagères. Celles qui, vivant dans la dimension de l'éternel, avouent sans peine qu'elles ont beaucoup changé et qu'elles changeront encore. Celles enfin qui prennent au sérieux leurs institutions traditionnelles, mais n'hésitent pas à en rajeunir le fonctionnement.

Continuité et renouveau donc. Mais l'histoire des Ordres religieux montre encore une autre dialectique, d'ailleurs comparable : celle qui oppose la hiérarchie et les libertés. Nous y consacrons nos troisième et quatrième conclusions, qui, elles aussi, s'interpénètrent.

\*  
\*\*

De toute évidence, le monde catholique est familier avec le principe hiérarchique. Il a un chef, le Christ, et celui-ci a institué un « appareil » suprême, les apôtres, alors que, parmi eux, un seul se place au sommet, Saint Pierre.

Ainsi, l'Eglise n'a jamais cédé à ces utopies égalitaristes qui rêvent d'abolir la distinction entre gouvernants et gouvernés. Elle le sait : l'acceptation de l'obéissance, non seulement comme une nécessité à subir, mais comme une vertu à pratiquer, correspond à la fois à un « besoin de l'âme » (comme l'a remarqué Simone

Weil) et à une exigence normale de toute société. Au fait, si la tentation anarchiste a existé dans la communauté chrétienne, elle s'est seulement manifestée sous forme hérétique et passagère. L'Eglise « primitive », à laquelle on attribue souvent tant de qualités fictives, fut immédiatement une cité hiérarchique. En conséquence, le chrétien n'a considéré à aucun moment qu'on lui infligeait une humiliation personnelle lorsqu'il devait s'humilier devant ses supérieurs.

Là encore, réfléchissons à cette leçon de philosophie politique ! L'histoire de la Gauche moderne eût été différente, et bien des échecs lui eussent été épargnés, si elle n'avait traîné avec elle comme une mauvaise conscience, ce rêve d'un Royaume de l'Homme à établir, où le « gouvernement des hommes » ferait place à l'« administration des choses », où tous les citoyens seraient politiquement égaux et où (selon Lénine) « une cuisinière serait capable de diriger l'Etat ».

Toutefois, cette hiérarchie que la Chrétienté adopta dès ses débuts comme la chose la plus naturelle du monde, comportait deux contreparties.

D'une part, l'échelle hiérarchique de l'administration ne coïncide pas nécessairement avec celle de la sainteté personnelle. Moulin cite plusieurs cas de Papes qui échouèrent, malgré leurs qualités religieuses exceptionnelles : songeons par exemple à Célestin V qui, conduit à Rome à un moment dramatique de décadence papale, y régna — mal ! — du 5 juillet au 13 décembre 1294, puis, rentra humilié dans son ermitage des Abruzzes. L'inverse se conçoit aussi : un bon administrateur énergique, occupant le Saint Siège sans éclat spirituel, mais avec pleine efficacité — le XVII<sup>e</sup> siècle en a connu ainsi, au lendemain de la Renaissance païenne et de la Réforme.

Hiérarchie administrative, dont on peut espérer qu'elle se justifie aussi par des dons de piété (ce n'est d'ailleurs nullement l'exception, au contraire), mais qui en tout état de cause, comporte sa valeur propre. L'Eglise peut donc reconnaître un saint dans un obscur curé de campagne, sans canoniser le Souverain Pontife contemporain : il n'empêche que ce dernier entend être obéi par son saint subordonné qui, du reste, n'y verra aucune difficulté.

Hiérarchie fonctionnelle et, en certain sens,

technique, car gouverner les hommes est un métier comme les autres, l'un des plus beaux d'ailleurs — un métier pour lequel on se prépare à travers des stages successifs et pour lequel certains sont mieux doués que d'autres. A cet égard, on ne peut s'empêcher de regarder avec un stupeur admirative le questionnaire *aptus ad gubernandum*, usité dans la Compagnie de Jésus : 46 questions précises, susceptibles de recevoir une réponse brève, cernent le portrait du candidat éventuel — une machine I.B.M. suffirait pour calculer le résultat final : *aptus aut non*. Pour des personnalités aussi fortes que le sont généralement les Jésuites, il est bon de savoir qu'ils sacrifient une partie de leur indépendance souveraine aux ordres d'un confrère, dont les qualités administratives ont été soigneusement soumises à un « test ».

Mais, d'autre part, malgré cette hiérarchie, le clergé et notamment les Ordres réguliers, ces « parastataux de l'Eglise » comme dit Moulin, n'ont jamais été soumis à un régime absolutiste. Au Moyen Age, cela allait de soi, car on reconnaît de plus en plus, combien les libertés européennes sont d'origine médiévale. Mais celles-ci ont même résisté à l'assaut des temps modernes, qui portèrent au pouvoir les despotes dynastiques et les dictateurs populaires.

Certes, la contamination ne fut pas entièrement évitée. L'administration romaine, voulant être « à la page », a quelquefois même pensé à mettre « un peu d'ordre » dans le fouillis des Ordres religieux. Fait unique dans l'histoire, Clément XIV — quel excellent chrétien, mais quel désastre pour l'Eglise ! — alla même jusqu'à dissoudre la Compagnie de Jésus, en 1773. Pourtant, dans l'ensemble — Moulin insiste beaucoup sur ce fait — la Curie laissa les religieux tranquilles, mettant du temps avant de reconnaître des fondations nouvelles, mais n'intervenant guère, ni dans leur vie interne, ni dans leur lente extinction éventuelle. Liberté donc, et pluriformité — malgré le principe autoritaire et hiérarchique.

\*  
\*\*

Libertés aussi à l'intérieur, et beaucoup plus qu'on ne le pense. A cet égard, sans doute, les

---

(2) MOULIN, *op. cit.*, p. 305. Signalons d'ailleurs que ce livre comporte un grand nombre de tableaux statistiques et de graphiques, le plus souvent élaborés par l'auteur lui-même.

préjugés les plus tenaces sont répandus. Libertés nécessaires, car sans elles, aucune vérité ne saurait se conserver pure et, encore moins, se développer. Libertés, qui n'excluent pas la discipline —, bien qu'entre les deux principes, également valables, des tensions puissent se produire. Libertés, qui empêchent l'obéissance nécessaire de dégénérer en passivité, en abdication morale chez les « sujets ». Libertés des religieux, auxquelles les modernes ont tant de peine à croire, parce que leurs conceptions politiques vacillent sans cesse entre l'« idéal » d'une anarchie intégrale et le pis-aller d'une dictature totalitaire. Libertés, enfin, que Léo Moulin découvrit avec autant de stupeur que d'enthousiasme.

Il s'est, en effet, particulièrement penché sur le cas des Jésuites. Que d'absurdités on a colporté sur leur compte ! De combien de vilénies les chargèrent à la fois libre-penseurs et jansénistes !

Or, il est vrai que, comme tout le monde, ils présentent les défauts de leurs qualités. Certains d'entre eux furent opportunistes, de crainte d'être inopportuns. Leur sens de la stratégie religieuse leur fit quelquefois négliger la pratique d'une charité gratuite, envers un pauvre prochain, sans influence et sans avenir. Leur préoccupation de ne jamais perdre le contact avec le partenaire, les a parfois conduits aux extrêmes limites de l'orthodoxie, là où l'avant-garde risque de se couper du gros des troupes. Le plus intellectuel des ordres ne fut sans doute pas toujours exempt d'intellectualisme, ni d'une tendance dangereuse à tout justifier par les raisonnements d'une logique abstraite.

Mais, d'autre part, que d'héroïsme, de dévouement, d'efficacité au service des corps et des âmes ! Que de liberté aussi, dans ce cadre autoritaire et « présidentiel » ! Qui savait que le plus jeune Père, s'il croit avoir à se plaindre de son supérieur immédiat, peut s'adresser aux autorités provinciales — sans que le Père incriminé y ait droit de regard ? Qui se rendait compte du droit dont jouit tout Jésuite, de refuser obéissance au cas où, en conscience, il jugerait commettre un péché en obéissant ? Sans doute, c'est avec respect et humilité que de telles requêtes doivent être formulées. Mais à aucun moment, le vœu d'obéissance, n'abolit la souveraineté de l'instinct moral. Rien qui rappelle ici le *Fuehrer-Prinzip*, le *Befehl ist*

*Befehl*, ou cette trop fameuse obéissance « cada-vérique » dont un Jésuite, cité par Moulin, se moque en douce. Rien aussi qui se rapproche de ces écœurantes « autocritiques », ou des mensonges cyniques « pour la bonne cause » (3).

En principe, les dirigeants de la Compagnie peuvent tout, mais ils se gardent bien d'aller jusqu'aux extrêmes de leurs pouvoirs. Comme quiconque, ils peuvent se tromper et ils le savent. En plus, ils ne cessent de se rappeler que les serviteurs qui obéissent de mauvaise grâce, sont rarement efficaces et que le conflit de conscience, la frustration ou l'humiliation personnelle brisent un homme, au lieu de le rendre plus vigoureux et plus vif. D'ailleurs, il suffit de feuilleter quelques numéros d'une revue jésuite comme *Etudes*, pour savoir qu'on y respire une atmosphère de totale liberté intellectuelle — de liberté frondeuse, allions-nous dire.

Il arrive même que, dans d'autres Ordres, apparemment moins autoritaires, le climat soit plus conformiste. Pourquoi ? Ne serait-ce pas parce qu'on y vit davantage à l'intérieur de la masse catholique et moins en contact avec le monde extérieur ? Ou bien, plus simplement encore, parce que la Compagnie compte une densité exceptionnelle de talents originaux et de tempéraments rebelles ?

Quoi qu'il en soit, il faut tout ignorer des Jésuites pour en faire des « cyclistes », courbant le dos vers le haut et donnant des coups de pieds vers le bas. A leurs origines, ils ont trop souffert de l'Inquisition pour en établir une parmi eux (4). Certes, ils font partie d'une Eglise qui ne laisse pas ses membres toucher au dogme et qui observe la prudence envers les innovations. Eux aussi ont charge d'âmes, et telle audace, mal digérée, peut faire plus de mal que de bien. Pourtant, même dans des cas où ils jugent que le silence est d'or,

(3) Sous ce rapport, les légendes les plus absurdes courent le monde. Dans le sottisier, citons une méchanceté particulièrement impertinente : « On en est venu là quand on a admis... qu'il fallait dénaturer les faits pour ne pas nuire à l'idée qui doit s'imposer au monde, quand on a voulu... que revive l'argument de Loyola qui veut que le noir soit déclaré blanc si cela est utile à l'Eglise ». (Emmanuel d'Astier, *Sur Staline*, Paris, Plon, coll. 10/18, 1960, p. 9 : parions que l'auteur n'a jamais ouvert un ouvrage de Saint Ignace, ni consulté une biographie sérieuse).

(4) Autre légende tenace : non seulement la Compagnie de Jésus ne s'est jamais mêlée d'Inquisition, mais son fondateur lui a expressément interdit d'y tremper.

ils laissent à chacun le droit de ne jamais avoir à parler ou agir contre sa conviction.

\* \*

Mais la liberté n'est pas seulement un ensemble de droits individuels. Elle implique aussi une responsabilité civique, appelée par les Anglo-Saxons *representative government*. Où en est-on à cet égard dans « le monde vivant des religieux » ?

Une grande partie de notre livre est consacrée justement à cette « démocratie interne » dans les Instituts. Celle-ci paraît considérable, car, s'il est vrai que les religieux — nous l'avons déjà remarqué — n'ont jamais connu à l'égard du principe de hiérarchie cette méfiance morbide qui caractérise tant d'« idéalistes » modernes, ils restèrent conscients des dangers inhérents à tout exercice d'autorité. Les conséquences qu'ils en tirèrent ne tendaient donc pas à priver le pouvoir de ses moyens d'agir, mais à l'entourer de conseillers, représentant « la base ».

Les formes varient selon les cas. D'époque à époque, d'Ordre à Ordre, l'accent est mis davantage sur tel ou tel aspect de l'équilibre, entre le pouvoir et le contrôle. Mais partout, le principe est le même : un chef doit être entouré de « sages » qui, au besoin, lui rappelleront ses limites personnelles, l'esprit de la maison, l'Évangile, la tradition et les récentes décisions de Rome. En cas de défection grave ou de péché mortel, voire tout simplement de sénilité, un automatisme est prévu pour que le mal soit circonscrit, combattu, éliminé.

Logiquement, cela comportait tout un système de votes et d'élections. Par conséquent, il est probable que les premiers corps électoraux européens appartenirent au clergé et que nos techniques électives furent cléricales avant de devenir civiles.

Cette affirmation risque de surprendre beaucoup d'esprits, car pour certains auteurs, les origines de la liberté démocratique résident dans les cités grecques. Pourtant, cette continuité est loin d'être certaine et d'ailleurs, Athènes ignorait la démocratie indirecte. Par contre, il est indubitable que abbayes et monastères pratiquèrent des méthodes de votation, à l'intérieur de leurs murs. D'où une expression fort ancienne comme « avoir voix au chapitre ». D'où certains mots latins dans les processus électoraux : « quorum » par exemple (ou

semi-latins, comme « scrutin »). D'où d'autres locutions, telle qu'« opiner du bonnet », qui se réfèrent à des habitudes monacales, à la fois vestimentaires et électives. D'où, enfin et surtout, le saisissant parallélisme entre la *Magna Carta* de 1215 et la *Carta Caritatis* des Cisterciens, qui l'avait précédée d'un siècle. Déjà Moulin avait défendu cette thèse dans des publications antérieures ; elle semble à présent être acceptée assez généralement.

Mais, dans son livre, il fait un pas de plus. Non seulement à l'aurore des libertés parlementaires médiévales, mais aussi à la veille de la Grande Révolution française, l'influence monacale s'est fait sentir. En effet, lorsque les États Généraux furent convoqués en 1789, toute tradition électorale manquait en France. Depuis Henri IV — depuis sept quarts de siècle — la grande assemblée n'avait plus été convoquée, dans un pays dont Louis XIV avait fait l'un des modèles de l'Absolutisme européen.

Où donc trouver la solution aux innombrables problèmes techniques, posés par cette votation ? En Angleterre ? Étant donnée les relations hostiles entre les deux États, ce n'était guère possible : les jours de l'anglophilie, illustrés jadis par Montesquieu et le Voltaire des *Lettres Philosophiques*, étaient loin. Les Pays-Bas ? Mais la République des oligarques y était en pleine déchéance et n'offrait pas l'exemple pour une consultation populaire, que le Roi avait voulu la plus large possible. Où donc chercher les modèles, sinon dans les Instituts religieux, puisque les élections et les votes s'y étaient perpétués ?

Voilà du moins la conclusion à laquelle Moulin arrive. Elle constitue pour le moins une hypothèse séduisante et probable. Pour devenir une certitude, il faudra que les spécialistes de l'histoire révolutionnaire se lancent sur la piste pour confirmer ou infirmer cette thèse, documents à l'appui. Mais quels que soient les résultats de leurs recherches, le parallélisme entre les formules électORALES, cléricales et politiques, parallélisme mis en lumière par Moulin, reste troublant.

\* \*

*Le Monde vivant des Religieux* est un livre capital, non seulement parce qu'il explore un

domaine mal connu, mais aussi parce qu'il nous fait réfléchir sur tant de problèmes posés par le gouvernement des hommes. En voici encore un exemple, où l'auteur (avouons-le) nous laisse quelque peu sur notre faim. Dans son chapitre sur *L'Administration des Religieux*, il écrit notamment (p. 196) :

« Tout Institut religieux est une administration double, en quelque sorte. Il est une administration pour ses propres sujets et il est une administration pour ceux qu'il enseigne, dirige, endoctrine, éduque, soigne, conseille, etc.

En d'autres termes, le Provincial des Jésuites n'est pas nommé uniquement pour administrer la Province qui lui est confiée, mais pour faire en sorte que sa Province soit apte à remplir, aussi bien que possible, la mission qui est dévolue à l'Ordre tout entier en général, et à cette Province en particulier ».

Ou bien nous nous trompons fort, ou bien il est touché ici à un problème essentiel de l'administration. Celle-ci, en effet, n'a-t-elle pas une double fonction précisément, et n'y retrouvons-nous pas cette dualité entre le génie créateur et l'honnêteté gestionnaire, cette dichotomie suggérée jadis par Aron et Dandieu dans leur ouvrage *La Révolution nécessaire* ? Dans nos services publics, n'aurions-nous pas intérêt à distinguer beaucoup plus nettement que nous le faisons, entre la routine intérieure d'une part et la politique opérationnelle de l'autre ? En termes encore plus précis : n'est-il pas scandaleux que nos dirigeants de syndicats et nos ministres — surtout ces derniers d'ailleurs — soient obligés de perdre leur temps à « expédier les affaires courantes », alors que leur fonction consisterait à innover, à initier, à expérimenter ? A la veille de l'avènement d'Hitler, un social-démocrate allemand écrivait dans les *Neue Blaetter für den Sozialismus* : « Notre Parti est brillamment géré, mais très mal dirigé » (*glaenzend verwaltet aber schlecht geführt*). Ce défaut de *Führung* a permis au *Führer* de s'imposer.

D'après Moulin, les religieux auraient donc résolu ce problème, et (comment s'en étonner ?) les Jésuites mieux encore que les autres. Il est significatif que leur Général puisse régulièrement s'offrir un long week-end, consacré à la prière, la méditation et la lecture. D'autre part, l'auteur rapporte que, pendant leur long entretien, le Père

Janssens ne fut dérangé que par un seul (et bref) coup de téléphone.

C'est ainsi, en effet, qu'on gouverne. Entretiens, la « gestion » est faite par d'autres — et elle est substantielle : les frais d'expédition du courrier jésuite se chiffraient en 1956 par 5 millions de lires (p. 200) ! Rien d'étonnant à cela : on écrit beaucoup dans la Compagnie et le Général signe quelque 10.000 lettres par an. Mais sur cette trentaine par jour, il ne doit en avoir conçu personnellement que quelques-unes. Les fonctions de généralissime et de chef d'Etat-Major sont dûment séparées. Pour la majorité des cas, il fait confiance à ses collaborateurs responsables.

« Responsables » : voilà le grand mot lâché ! Si, partout au monde, on se plaint de la bureaucratie, n'est-ce pas parce que tant de fonctionnaires, même haut placés, craignent de prendre des décisions ? La peur de la responsabilité n'est-elle pas la maladie principale des sociétés décadentes, qu'elles soient romaine, occidentale ou soviétique ? Cet anonymat dont se plaint le public et que Kafka illustra dans *Le Château*, n'est-il pas dû à cette peur de signer le « oui » ou le « non » et de s'engager personnellement ainsi ? En plus, cette peur n'est-elle pas en même temps la conséquence et la cause de la centralisation dite « moderne ».

Ce n'est pas tout. La lenteur bureaucratique proverbiale, cette manie administrative de « gagner du temps », de remettre à plus tard, de « laisser courir », ne provient-elle pas aussi d'un secret espoir que le problème, entretiens, pourrait « se résoudre de lui-même » — autrement dit, que l'occasion offerte se perdra en cours de route, sans que personne n'ait eu à « se mouiller » ?

Les Jésuites par contre, eux, n'hésitent pas à prendre leurs responsabilités. Ils savent qu'on leur fait confiance et qu'ils seront « couverts », tant que leur gestion sera raisonnable, et qu'en cas de « gaffe » majeure, ils ne risquent que d'être déplacés. En tout cas, la Compagnie sait que des accidents de circulation occasionnels sont un prix insignifiant à payer pour pouvoir gouverner rapidement et avec imagination. Nous serions reconnaissant à Léo Moulin si, en postface (5) à cet

---

(5) La réponse à l'aimable invitation du Recteur Brugmans sera donnée au prochain Congrès mondial de Science politique. Elle paraîtra dans le n° 4, 1964 de *Res Publica*.

article, il voulût bien ajouter quelques mots de commentaires à ce sujet.

\*  
\*\*

Quoi qu'il en soit, le « secret » des religieux n'est pas dans une certaine technique administrative. Il est dans leur civisme. Oh !, certes, ils y ont la tâche plus facile que les gouvernements politiques, puisqu'ils n'ont affaire qu'à des individus d'élite, qui ont librement choisi d'être ces « citoyens »-là. En plus, leur « cités » sont numériquement réduites et conçues telles : « Ah ! s'il pouvait se faire que le monde vienne à s'étonner du petit nombre de Mineurs », disait Saint François.

Pourtant, quiconque a vécu dans un village ou une petite ville, sait combien les déchirements peuvent y être féroces, justement parce qu'on se côtoie tous les jours et qu'on se connaît trop bien. D'autre part, quelque respectable que soit une vocation religieuse, elle n'abolit point le « vieil homme ». Il est vrai que dans les abbayes et monastères, la référence morale reste toujours présente : l'admonition que, tel péché est indigne d'un fils de Saint Benoît (ou de Saint Dominique, ou de Saint Ignace) garde toute sa signification, alors que le rappel d'une nationalité (« Voyons, vous, un Français, un Belge, un Italien ! ») tombe dans le vide. Mais ceci, comme dirait Kipling, est une autre histoire : celle du civisme laïc et de l'obligation morale sans référence à Dieu.

Les religieux, en tout cas, ont réussi, contre vents et marées. Pourquoi ? Lorsqu'on fait abstraction de l'intervention surnaturelle, il faut admettre que c'est pour des raisons de *buon governo* et que celui-ci, à son tour, est dû à une appréciation réaliste de l'être humain. Ni despotisme ni anarchie : c'est dire que les Ordres ne voient dans leurs membres ni des fauves à dompter ni des anges qu'il suffirait de regarder bien faire. Ils déplacent à distance égale du Léviathan de Hobbes et du « Fais ce que voudras » rabelaisien.

« Le mythe bienfaisant du péché originel » : voilà le titre que Moulin a donné à sa dernière page avant les annexes. Mais, en même temps, il signale que jamais les dirigeants religieux n'ont oublié que leurs « sujets » sont fils de Dieu, c'est-à-dire des personnes uniques, des pécheurs certes,

mais infiniment dignes de respect, donc, dignes de libertés personnelles. En résumé, comme il est émouvant de voir, au réfectoire d'une abbaye bénédictine, les moines, en entrant, s'incliner devant le trône de leur supérieur encore absent : ils saluent la fonction — *omnis potestas a Deo*. Mais il ne l'est pas moins d'observer le même supérieur, cette fois en chair et en os, prendre le café avec ses fils, après le repas, et plaisantant avec eux. Il n'est pas de civisme durable sans égalité ni sans inégalité, les deux étant reconnues, chacune à sa place.

\*  
\*\*

Une remarque finale, en guise de conclusion.

En lisant l'ouvrage de Moulin, on ne peut s'empêcher de faire des réflexions amères sur la cité moderne, telle qu'elle est issue de la tourmente révolutionnaire. Que de naïvetés eurent cours chez les uns et que de cynismes chez les autres ! On se souvient de la remarque d'Oxenstierna, disant à son fils qu'on serait étonné de voir avec combien peu de sagesse sont gérés les affaires publiques. Mais derrière les folies dans la pratique, on aperçoit les erreurs de jugement fondamental.

Un livre récent nous en a de nouveau convaincu : celui qu'un historien irlandais, le R.P. Fennessy O.F.M., a consacré à la fameuse querelle sur la Révolution française qui, au cours des années 1790 opposa Edmund Burke à Tom Paine — l'auteur des *Reflexions on the Revolution in France* à celui des *Rights of Man* (5). Ouvrage que nous venions de fermer avec un sentiment de profonde mélancolie, au moment même où nous devions commencer la lecture de Léo Moulin. Ainsi, entre le dialogue des sourds qui opposa les deux Britanniques, et la stupéfiante réussite des religieux, le contraste devait apparaître comme particulièrement frappant.

En effet, comme il fut stérile, ce débat de philosophie politique où chacun des deux auteurs avait raison à sa manière, mais en même temps se faisait de si terribles illusions ! Combien, en conséquence, chacun avait tort !

(5) *Burke, Paine and the Rights of Man*, The Hague, Nijhoff, 1963.

Que d'espairs utopiques sur le genre humain, chez Paine, le fougueux défenseur des libertés américaines et de la première République française ! Comme il devait souffrir plus tard, lorsque, à son tour, aux côtés de son ami Condorcet, il eut à traverser les affres de la dictature jacobine ! Finalement, quel mauvais service il rendit à la cause démocratique, en voulant la lier au dogme fallacieux de la bonté de l'homme et de la sagesse populaire !

Mais, en revanche, comme le prophète du Conservatisme moderne s'est lourdement trompé, lui aussi, sur le cours des événements ! Comment n'a-t-il pas vu que l'ancien régime français avait épuisé toutes ses chances de renouveau, donc ses droits de survivre ! Comment sa perspicacité habituelle ne lui a-t-elle pas permis de saisir la réalité des choses, donc l'inévitabilité d'une mutation ? Surtout : comment n'a-t-il pas vu que la vraie doctrine des Droits de l'Homme était par essence « conservatrice », parce qu'elle protège l'homme et le citoyen contre les sauts d'humeur démagogiques et les fanatismes passagers ?

On en arrive à soupirer : Ah !, si ces deux hommes avaient pu se compléter au lieu de se déchirer mutuellement, s'ils avaient pu se corriger l'un l'autre — quel excellent traité de science politique ils auraient pu écrire ensemble !

Mais ce traité-là, on le trouve en filigrane dans les statuts des Ordres religieux, qui l'ont appliqué vaille que vaille à travers les siècles. Car, rien n'est plus fondamentalement « conservateur », rien de plus « burkien » que la vie quotidienne d'une abbaye bénédictine, où l'on relit sans cesse une *Regula*, vieille de quatorze siècles. Mais rien de plus « démocratique » aussi, parce que les droits du moine y sont observés — « religieusement », c'est le cas de le dire — selon des formules plus rigoureuses que celles qu'exaltait Tom Paine.

En réfléchissant à tout cela, on comprend mieux pourquoi ce furent les représentants du clergé qui, dans la Constituante, participèrent avec le plus d'ardeur aux débats sur la Déclaration. Le sujet leur restait familier, en dépit de bien des abus contemporains, de beaucoup d'absentéisme chez les prébendiers, de bien des privilèges de classe et souvent même de pas mal d'obscurantisme. Mais au sein de l'Église de France, même alors, il subsistait une tradition de sagesse séculaire et une capacité de renouveau, qui expliquent bien des événements ultérieurs.

Un livre comme celui de Léo Moulin nous fait mieux comprendre en quoi consistaient cette démocratie et ce conservatisme, dans « le monde vivant des religieux ».



# Destin du Socialisme

## Le mouvement des idées

---

par Léo MOULIN,  
Professeur au Collège d'Europe (Bruges).

★

« L'histoire du mouvement socialiste sous la Troisième République est-elle celle d'une série de promesses trahies les unes après les autres ? » se demande Georges Lefranc, en conclusion de son dernier livre (1), le plus beau, le plus émouvant, le plus humain sans doute, de tous ceux qu'il a écrits (2).

Il poursuit : « Les socialistes avaient annoncé qu'ils mèneraient un triple combat :

Contre le *féodalisme du grand capital*. Ils l'ont mené, mais autour de leurs chefs, de nouvelles féodalités se sont constituées, sous la bannière des tendances adverses.

Contre la *charité et la philanthropie des religions*, auxquelles ils voulaient substituer la volonté de justice. Ils l'ont tenté, mais ils n'ont pu empêcher que ne s'instaure parfois un véritable paternalisme d'Etat.

Contre le *romantisme des hommes de 1848*, rendu responsable de leur échec. Ils ont voulu étudier les faits, et d'abord les faits économiques. Mais ils se sont contentés de quelques schémas de plus en plus sommaires, rapidement dépassés par une évolution de plus en plus complexe. »

Et encore : « La triple espérance qu'apportait le socialisme n'a pas été mieux tenue, ni celle d'une cité fraternelle..., ni celle d'une libération de l'homme..., ni celle d'une totale régénération des valeurs et de la création d'un nouvel humanisme ».

Les causes de cette déception sont nombreuses : G. Lefranc, pour sa part, met l'accent (p. 392) sur « la faillite de la classe ouvrière (elle-même) et des espoirs mis en elle », sur le vieillissement de ses chefs (p. 393), sur l'intégration du mouvement socialiste dans la vie parlementaire [« Le

socialisme a cru conquérir le Parlement ; il a été conquis par lui » (p. 393), point où il rejoint R. Milibrand (3), du moins quant au diagnostic], mais je crois que le problème mériterait plus que les deux pages qu'il y consacre, même si celles-ci résument, comme c'est le cas, une documentation immense et parfaitement dominée, une expérience incomparable du mouvement ouvrier, et une longue et douloureuse réflexion sur un thème qui, on le sent, bouleverse l'auteur.

Il faudrait se demander pour quelles raisons, dès la fin du siècle dernier, la sociale-démocratie allemande a fait mauvais accueil au révisionnisme de Bernstein, dont elle s'imbibait en fait ; pourquoi Kautsky rêvait d'organiser le prolétariat « comme les Jésuites du Paraguay (...) avaient organisé et gouverné les Indiens » ; pourquoi le social-démocrate Lénine, put développer, dès 1902, la thèse d'un parti unique, monolithique et totalitaire, sans se faire exclure de l'Internationale (4), alors que la SFIO faisait la vie dure à Charles Adler qui avait signalé l'apparition de tendances « nationales et socialistes » au sein du socialisme allemand, sans même essayer de savoir si celles-ci étaient réelles ou non (ce qui était la seule question à se poser) ; pourquoi le livre prophétique de Robert Michels

---

(1) Le mouvement socialiste sous la Troisième République (1875-1940). Payot, Paris, 1963, p. 391.

(2) F. Lefranc, ancien élève de l'École Normale Supérieure, professeur agrégé d'histoire, spécialiste averti du mouvement syndical et ouvrier, a publié d'excellents ouvrages sur l'histoire du mouvement ouvrier en France des origines à nos jours (Paris, 1946). Le syndicalisme dans le monde (Paris, 1949). Les expériences syndicales en France de 1939 à 1950 (Paris, 1950). Les expériences syndicales internationales (Paris, 1952). L'histoire du Travail et des Travailleurs (Paris, 1957), etc.

(3) Parliamentary Socialism. A study in the positions of Labour, Londres, 1962.

(4) K. Papaioannou, La fondation du totalitarisme, *Res Publica*, n° 4, 1962.

ne fut pas compris et pourquoi furent rejetées dans les ténèbres extérieures les vaticinations de Sorel qui avaient au moins le mérite de mettre l'accent sur certains aspects du tragique humain que le mouvement socialiste ignorait et voulait ignorer (5).

Je ne cite que des faits antérieurs à 1914, pour montrer que la crise du socialisme a des sources lointaines. Mais à la suite de Max Eastman (6), d'A. Rossi (7), de M. Drachkovitch (8), de Jeanne Hersch (9), d'André Philip (10), de Michel Collinet (11), et de tant d'autres, tout aussi insoupçonnables (du point de vue socialiste), il faudrait se demander pour quelles raisons le diagnostic des partis socialistes sur la nature exacte de phénomènes tels que le bolchévisme — dont ils ne comprirent pas la nature essentiellement totalitaire (12) — le fascisme — où ils ne virent qu'un « ultime sursaut du capitalisme moribond » — la crise économique de 1929, la guerre, la décolonisation, l'impérialisme (13), l'actuelle métamorphose du monde moderne, etc., fut si souvent erroné durant la période de l'entre-deux-guerre, et l'est encore.

Il y a là une constante qui ne peut pas être un effet du hasard. Trouve-t-elle son origine dans la sacralisation (14) d'un certain marxisme, particulièrement appauvri, comme le croit Lucien Laurat (15), dans les contradictions ou les faiblesses doctrinales internes du marxisme, comme l'affirment Raymond Aron (16) et Kostas Papaioannou (17), ou encore, plus simplement, dans le fait qu'à bien des égards, le socialisme n'est plus, en 1964, que la réponse du XIX<sup>e</sup> siècle aux problèmes du XIX<sup>e</sup> siècle (mais alors se poserait la question de savoir quels facteurs exogènes ou endogènes ont bien pu le faire évoluer de la sorte) : il faudrait un gros ouvrage pour répondre à des questions aussi complexes, et je doute qu'il sorte de presse bientôt. En tout cas, ce ne sont pas les *New Fabian Essays*, de RHS Crossman, CAR Crosland, Denis Healy, et quelques autres (18), qui nous apportent la réponse, ni, moins encore, l'ouvrage de G. Mollet, *Bilan et Perspectives socialistes* (19), ni, cela va sans dire, celui de Maurice Schumann (20), ni même celui, combien émouvant, de Daniel Guérin rêvant encore au socialisme libertaire de sa jeunesse, et croyant à la jeunesse de ce socialisme (21). Ce n'est pas non plus le nouveau programme de la sociale-démocratie allemande, que Georges

Goriely fustige violemment — à son habitude — en le résumant en trois mots : « Masses et impuissance » (22), ni la paralysie actuelle du socialisme français depuis longtemps prévisible (23), ni l'incapacité durable de « gauches » françaises à se regrouper autour de quelques axes clairs et forts (mais la chose est-elle encore possible, sans confusion extrême ?), ni les dissensions féroces du socialisme italien, qui en est encore à faire, en 1964, sa « maladie infantile », ni le programme électoral du Labour Party qui mènera le Parti à la victoire, non parce qu'il est socialiste, mais parce qu'il est l'Opposition...

Sur ce point, les espoirs des chrétiens quant à un ressourcement du socialisme (24), à un « marxisme sans illusion » (25), à un « dépassement nécessaire du socialisme » (26), risquent fort d'être déçus.

Revenons à l'ouvrage de G. Lefranc : c'est un beau travail, le meilleur, je le répète, qui soit sorti

(5) G. Goriely, *Le pluralisme dramatique de Georges Sorel*, Paris, 1962.

(6) *Reflections on the Failure of Socialism*, New York, 1955.

(7) *Nascita e Avvento del Fascismo*, Florence (1950), pp. IX-LXXVII.

(8) *De Karl Marx à Léon Blum. La crise de la sociale-démocratie*, Genève, 1954.

(9) *Idéologies et réalités*, Paris, 1956.

(10) *Le socialisme trahi*, Paris, 1957.

(11) *La tragédie du marxisme*, Paris, (1948).

(12) Cf. entre autres les textes réunis par *Etudes. Revue du socialisme pluraliste*, n° 2-3, 1962, sur « Stalinsisme et déstalinisation ». Cf. aussi la préface de François Fetjô à l'ouvrage d'Imre Nagy, *Un communisme qui n'oublie pas l'homme*, Paris, 1957.

(13) John Strachey, *Le grand réveil*. Collection de la Revue *Preuves*, (1963).

(14) M. Liebmann, *L'héritage de Lassalle dans le socialisme de l'Allemagne impériale*. Revue de l'Institut de Sociologie, 3, 1958, p. 538, parle de la « canonization » de Marx et Lassalle : c'est le mot juste.

(15) *Le marxisme en faillite ?* Paris (1939) ; *Problèmes actuels du socialisme*, Paris (1955).

(16) *Réflexions sur l'idée socialiste*, *Preuves*, janvier 1964.

(17) Cf. les remarquables articles publiés dans *Le Contrat Social : Classes et lutte de classes*, 1961, n° 2 et 3 ; *La fondation du marxisme*, 1961, n° 6 et 1962, n° 1. *Classe et Parti*, 1963, n° 3 et 4.

(18) Londres, 1952. Cf. également P.T. Homan, *Socialist Thought in Great Britain*, in the *American Economic Review*, juin 1957, pp. 351-362.

(19) Coll. Tribune Libre. Plon, Paris, 1958.

(20) *Le vrai malaise des intellectuels de gauche*. Coll. Tribune Libre, Plon, Paris, 1957.

(21) *Jeunesse du socialisme libertaire. Essais*, Paris, M. Bièvre, 1959.

(22) in *Socialisme*, mai 1960.

(23) P. Rimbert, *Le Parti socialiste S.F.I.O.*, in *Socialisme*, mars 1957, pp. 127 à 140.

(24) Cf. *La Revue Nouvelle*, août-septembre 1957, articles de M. Laloire, J. Fosty, J. Delfosse, etc.

(25) S. Le Capitaine, *Economie et Humanisme*, mai-juin 1960.

(26) A. Birou, *Signification et limites du socialisme contemporain*, *Economie et Humanisme*, mai-juin 1961.

de la plume de cet homme laborieux et patient, objectif et humain. Sur ce que fut pour le socialisme la guerre de 1914-1918, qu'il ne prévint ni ne prévit pas, sinon théoriquement, qu'il ne comprit pas et qui le laissa imbibé pour toujours de nationalisme ; le grand schisme de 1920, le long piétinement de 1924-1933, l'échec du Front Populaire, ses vacillations au lendemain des accords de Munich, approuvés à l'unanimité, moins une voix, par le groupe parlementaire, Blum y compris (27), puis désavoués par la tendance communiste, menée par J. Zyromski, il est difficile d'être plus clair et plus solidement documenté que G. Lefranc.

Il a connu les hommes dont il parle : L. Herr, Marceau-Pivert, Zyromski, Blum, Déat, Soustelle, G. Monnet. Il a participé à leur action, il a partagé leurs espoirs, peut-être les partage-t-il encore, puisqu'il semble croire (p. 393) que la socialisation, phénomène général, irréversible, qui caractérise la société industrielle, en général, et la société américaine en particulier, s'identifie au socialisme. Il y a de bonnes raisons de penser qu'il n'en est rien, mais Georges Lefranc ne veut pas les

voir, parce qu'il croit encore à la « valeur mythique », à défaut de « valeur pratique » (p. 394), du socialisme, à sa vocation qui est de « défendre l'homme contre tout ce qui, dans la société l'écrase : hier, la grande industrie, l'exploitation coloniale, la guerre ; aujourd'hui, une technocratie qui se veut omnipotente et se croit omnisciente... », et qu'il croit que cette vocation, le socialisme des partis socialistes peut encore l'assurer. C'est cette nostalgie d'un socialisme largement humain, débarrassé de ses tentations technocratiques, qui rend ce livre si émouvant. Tous ceux qui, comme son auteur, et parfois à ses côtés, ont vécu le destin du socialisme des années 1930, liront ces pages douces-amères, comme on feuillette un album de famille. Ils y verront surgir leur jeunesse en traits surs et durement gravés, et pourtant comme effacés et déteints.

Janvier 1964

---

(27) L. Blum écrit, à la veille de l'entrevue : « La rencontre de Munich, c'est une brassée de bois, jetée dans le foyer sacré au moment où la flamme tombait ». Et le lendemain (1<sup>er</sup> octobre) : « Le fléau s'éloigne. La vie est redevenue normale. On peut reprendre son travail et retrouver son sommeil... comment ne comprendrais-je pas ce sentiment de délivrance puisque je l'éprouve » (in G. Lefranc, *op. cit.*, pp. 363 et 364).



# Science politique et intégration de l'Europe

## Réflexions sur le livre de Dusan Sidjanski : « Dimensions européennes de la science politique »

par J.R. RABIER,

Directeur du Service de presse et d'information des Communautés Européennes.

★

*Il est des alliances de mots qui font frémir !  
Ainsi en va-t-il de « l'Europe et la Science politique ». Quel rapprochement téméraire !*

C'est ainsi que le professeur Pierre Duclos commençait, en 1959, une leçon de clôture donnée à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de Turin. Il s'abritait d'ailleurs derrière un précédent bien oublié : au Congrès des Sciences politiques tenu à Paris en 1900, sous l'égide d'Emile Boutmy et Anatole Leroy-Beaulieu, l'ordre du jour prévoyait l'étude de : 1° *Les Etats-Unis d'Europe ; (...)* ; 3° *L'organisation et le rôle de l'enseignement des Sciences politiques.*

Il faut bien reconnaître qu'entre 1900 et 1959 le sujet avait quelque peu perdu en valeur d'actualité. Aujourd'hui, depuis que l'intégration de l'Europe est apparue, surtout avec la création de la Communauté Européenne (Communauté Charbon-Acier, Euratom, Marché Commun), comme l'un des événements majeurs de notre époque, la science politique qui, dans le même temps, semble avoir atteint sa maturité en tant que discipline distincte, commence à s'en préoccuper.

A vrai dire, c'est aux Etats-Unis d'Amérique que les premières études de fond sur l'intégration de l'Europe ont été effectuées : sans doute parce que la science politique y était plus développée ; peut-être aussi parce que le phénomène y paraissait moins brûlant que dans nos pays. La première est celle de Ernst B. Haas, professeur à l'Université de Berkeley, Californie (1).

Nous disposons enfin aujourd'hui d'un ouvrage de base, synthèse des travaux déjà réalisés et cadre méthodologique pour ceux qui devront être engagés

ou poursuivis : c'est le livre, récemment paru, de Dusan Sidjanski (2).

Les lecteurs de *Res Publica* connaissent M. Sidjanski, professeur à l'Université de Genève, théoricien du fédéralisme et spécialiste des problèmes de l'intégration européenne (3), en même temps qu'animateur, avec M. Denis de Rougemont, du Centre européen de la Culture.

Son dernier livre le place parmi les meilleurs spécialistes européens de cette jeune discipline qu'est la science politique.

\*\*

Dès les premières pages, Sidjanski nous place devant l'événement, ou plutôt la séquence d'événements, le processus de transformation de nos sociétés, qu'il a pris pour champ d'étude :

*L'Europe en voie d'union subit des transformations profondes. Les nations ennemies réconciliées cherchent à mettre en commun leurs biens et leurs efforts, leurs institutions et leurs destins. Le cours de l'histoire est renversé. L'intégration secoue les structures, bouleverse les conceptions, met à nu les problèmes essentiels de l'organisation de la société. Ses effets débordent les intentions de ses promoteurs, ses objectifs immédiats, ainsi que les fron-*

(1) *The uniting of Europe*, Political, Social and Economic Forces, 1950-1957. Stevens and Sons Ltd., London, 1958.

Pour une bibliographie, voir Pierre Gerbet, *L'intégration européenne*, Etat des travaux, *Revue française de Science politique*, septembre 1961.

(2) Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963.

(3) Voir notamment : *Partis politiques face à l'intégration européenne*. *Res publica*, vol. III, 1961-1.

tières physiques qui lui ont été assignées. La mise en marche du mouvement déclenche un processus de bouleversement cumulatifs, une révolution pacifique à l'échelle européenne (p. 1).

Qu'on ne s'y trompe pas ! Ce n'est point le parti-pris politique, l'enthousiasme militant, qui guide notre auteur, encore qu'il ne dissimule pas ses sympathies. Sa préoccupation fondamentale est de caractère scientifique : il est sensible au fait que dans l'exploration de la réalité politique des pays européens, les spécialistes s'efforcent de rattraper leur retard par rapport à la science politique américaine (p. 2) et il s'aperçoit que la réalité européenne d'aujourd'hui offre une chance unique, qui est celle d'observer sur le vif la formation d'une communauté politique supranationale, dans un milieu industrialisé, composé d'unités nationales (p. 3).

Observer, certes, mais pas seulement pour la satisfaction de l'intellect. Observer pour agir, ou du moins pour éclairer l'action politique. Pourquoi, en effet, reconnaître la nécessité de programmes et de prévisions économiques, et continuer à trouver normal d'abandonner au hasard et à l'irréflexion le secteur vital qui concerne l'organisation de l'ensemble de la vie sociale ? (p. 3 ; cf. aussi p. 104).

*Bilan de lacunes et de possibilités*, le livre de Sidjanski se définit comme une invitation à la recherche européenne, et la recherche se propose elle-même comme fondement d'une action rationnelle.

#### Pour un bon usage des mots.

Si l'imprécision du langage est l'un des principaux obstacles auxquels se heurte le développement des sciences sociales, le phénomène européen est, si l'on peut dire, un domaine privilégié de la confusion dans les mots et les concepts. N'a-t-on pas entendu, dès 1929, Aristide Briand, pourtant revu par Alexis Léger, proposer devant l'Assemblée de la Société des Nations, la création entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe d'une sorte de bien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association ? (4).

Dans l'immédiat après-guerre, en 1946, Winston Churchill, dans son célèbre discours de Zürich,

proposait de reconstituer la famille européenne en créant une sorte d'Etats-Unis d'Europe, le premier pas pratique devant être de constituer un Conseil de l'Europe (5). On sait comment s'exerça, quelques années plus tard, la politique du Gouvernement britannique en vue de limiter les pouvoirs de ce Conseil de l'Europe...

Enfin, plus récemment, du haut de la tribune de l'Assemblée nationale française, on entendait le président du Conseil des Ministres, M. Pompidou, déclarer que la coopération européenne (...) aboutira sans doute un jour à une Europe unie, peut-être intégrée, en somme à une fédération européenne (6). L'intention était bonne, nous n'en doutons pas, mais la terminologie incertaine.

Sidjanski, conscient de ces imprécisions, passe au crible, dans la première partie de son livre, les notions de Communauté et de Marché Commun, d'intégration et de supranational. Pour chacune de ces notions, il distingue finement un sens général un sens technique (sociologique ou économique) et un sens européen, c'est-à-dire celui que les mots ont pris dans l'usage qui en est fait depuis 1950, depuis la déclaration de Robert Schuman, qui est à l'origine du mouvement contemporain d'intégration entre six pays d'Europe occidentale.

Nous nous arrêterons un instant sur le mot d'intégration qui, suivant François Perroux, dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté (...) occupe un bon rang (7).

Sidjanski laisse de côté le sens donné à ce mot par les mathématiciens : trouver l'intégrale d'une quantité différentielle (8) et par les neurologues : processus par lequel l'action du système nerveux concourt essentiellement à unifier les expressions de l'activité de l'individu (9). Il se réfère, avec François Perroux et le Dictionnaire de l'Académie française, au sens général : assembler des parties pour en former un tout cohérent ou augmenter la

(4) *Généalogie des Grands Deseins européens*. Centre européen de la Culture. Genève, 1961, p. 69.

(5) *Généalogie*, pp. 79 et 80.

(6) *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, 13 juin 1963, p. 3348.

(7) *L'Europe sans rivages*. Presses universitaires de France. Paris, 1954, p. 419. Notons toutefois que le même auteur, dès 1942, dans son livre intitulé *Communauté*, s'était efforcé de désobscureir ce mot et même de lui donner quelque beauté...

(8) E. Littré, *Dictionnaire de la Langue française*, 1874.

(9) *Vocabulaire de la Psychologie* de Henri Piéron, Paris, 1957, p. 183.

cohésion d'un tout existant (10) avec Maurice Byé, au sens économique : rendre compatible les plans des unités groupées dans un ensemble (1); avec A. Kardiner et Mikel Dufrenne, au sens psychologique : une société stable est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans trop de frictions : mais cela suppose que ces individus ne soient pas bloqués dans leur développement et puissent « participer au bien commun » (p. 15).

Au sens européen, ce vocable fidèle à son sens général, mais enrichi par divers apports, peut désigner :

1° Un idéal ou un objectif d'union européenne que l'on se propose d'atteindre.

2° L'état ou le degré atteint par le mouvement d'union (aspect statique).

3° Le processus qui conduit ou aboutit à l'union européenne (aspect dynamique) ; ce processus comprend à la fois l'ensemble des mesures dont le but, le contenu ou les effets contribuent à atteindre l'objectif d'union ; les mécanismes institutionnels créés à cette fin ou agissant dans ce sens ; forces ou facteurs qui participent à ce processus du fait notamment que leurs objectifs particuliers se trouvent harmonisés au bénéfice de l'union ou que leurs activités et effets y contribuent (...).

La Communauté existe et vit dans la mesure où il y a intégration (pp. 17-19).

## A la recherche d'une méthode.

Comment étudier l'intégration européenne, à la fois comme réalité (degré ou processus, suivant que l'on examine l'aspect statique ou l'aspect dynamique) et comme projet (idéal doctrinal ou objectif à atteindre) ?

Sidjanski présente et critique successivement la méthode historico-politique de l'équipe de Princeton, réunie autour des professeurs van Wageningen et K.W. Deutsch, et la méthode opérationnelle du professeur Haas.

A la première, il reproche d'accumuler une série de conditions ou de facteurs essentiels ou favorables à une intégration, c'est-à-dire suivant la terminologie de ces auteurs, à la formation d'une *security community*, conditions ou facteurs qu'ils s'efforcent de classer suivant leur fréquence et leur

efficacité. L'ampleur de la documentation historique et statistique ne doit pas faire illusion : la classification reste schématique ; les phénomènes d'interaction et d'accélération aux différents stades de l'évolution sont négligés ; enfin, la méthode historique, par hypothèse, examine les intégrations, les désintégrations ou les non-intégrations en sens inverse des événements : elle part du point de l'aboutissement et interprète à la lumière de ce fait les facteurs qui ont contribué à sa réalisation (p. 34).

La deuxième méthode, celle du professeur Haas, concentre son analyse sur le comportement, au niveau national et au niveau européen, des groupes d'intérêts, des partis politiques et des gouvernements. Pour féconde qu'elle soit, elle présente, selon M. Sidjanski, l'inconvénient de ne pas mettre en lumière la différence de nature, et non pas seulement de degré, qui sépare l'intégration globale, c'est-à-dire *politique*, de l'intégration partielle, aussi étendue et profonde qu'elle soit, Sidjanski rejoint ici la pensée de Bertrand de Jouvenel distinguant l'*opération politique*, c'est-à-dire la mise en mouvement de personnes dont le concours simultané ou successif est nécessaire à la réalisation d'un projet, et la *politique pure*, c'est-à-dire l'*activité constructive, consolidatrice et conservatrice d'agrégats humains* (12). Dans la même ligne de pensée, Raymond Aron oppose *policy* et *politics* (13), et Pierre Duclos introduit la notion de *seuil de politification* (14).

Cette dernière notion permet d'établir des distinctions qui correspondent à la réalité de l'intégration européenne. En effet, elle introduit une différence de degré si ce n'est de nature — bien qu'à un moment donné le changement quantitatif puisse provoquer une transformation qualitative — entre la communauté proprement dite et la portée politique de certaines actions économiques et techniques (...). La Communauté européenne est politisée sans être encore politique. Pour cela, l'essen-

(10) *L'Europe sans rivages*, p. 419.

(11) *Communauté européenne et économie mondiale*, dans *les Affaires étrangères*. Presses universitaires de France. Paris, 1959, pp. 267 à 270.

(12) Cf. *Théorie politique pure*, *Rev. franç. de Science politique*, juin 1961, p. 371 et *De la Souveraineté*, Paris, 1955, pp. 32-33.

(13) *La Théorie politique*, *Rev. franç. de Science politique*, mars 1962, pp. 6-9.

(14) *Fédéralisme et Politification*, *Res Publica*, vol. IV, 1962-1

tiel lui fait défaut : un appareil politique habilité à prendre des décisions politiques imposant un cadre et un contrôle politiques à l'ensemble des activités qui se déroulent dans la Communauté (pp. 39-40).

\*  
\*\*

La méthode que nous propose Sidjanski se caractérise par son pragmatisme, sa souplesse et son dynamisme. Elle combine les repérages qualitatifs et les évaluations quantitatives dans le cadre d'une conception globale de l'intégration ; elle s'applique à l'étude des forces qui agissent ou réagissent dans le sens de l'intégration aussi bien qu'à celles qui s'opposent à ce mouvement ; enfin, pour mieux coller à la réalité mouvante, elle se propose d'ajouter à l'analyse verticale des forces quelques coupes horizontales sur le processus de décision et le jeu d'influence concentrés autour de quelques décisions importantes et significatives.

La troisième partie du livre, *Orientations des recherches*, dresse le tableau ambitieux, mais nécessaire, des travaux à poursuivre ou entreprendre.

L'auteur, sans prétendre donner à cette classification une autre valeur que provisoire et indicative, mais en présupposant une corrélation entre ces divers indicateurs et le degré d'intégration, regroupe sous cinq rubriques les principales données à inventorier :

1° *L'Europe de la culture et des hommes* : rôle des associations culturelles européennes ; signification des échanges culturels ; pénétration de l'idée européenne dans les élites et dans les masses ; formation, transformation et enracinement des attitudes, depuis l'acceptation passive jusqu'à la participation active (15).

2° *L'Europe de la communications et des échanges* : échanges d'idées, de traditions, d'informations, aussi bien que d'hommes, de produits et de capitaux.

3° *L'Europe institutionnelle et économique* : structures et pouvoirs des institutions de la Communauté européenne (Marché Commun, CECA, Euratom) ; esprit et allégeance des fonctionnaires européens ; sphère, fonctions et influence des experts européens ; rôle des secrétariats européens ; influence des correspondants des grands journaux accrédités auprès des Institutions européennes, etc. Il s'agira de chiffrer et d'analyser les éléments

institutionnels de l'eurosphère, pour reprendre un mot que l'usage a maintenant consacré à Bruxelles, et de suivre son évolution.

4° *Les forces et les gouvernements européens* : forces européennes et antieuropéennes, au sens idéologique du mot, ou encore les forces indifférentes, (mais y a-t-il encore, en Europe, des forces indifférentes ?), telles que syndicats, partis, églises, mouvements et gouvernements qui ont ont à s'occuper des problèmes de l'Europe et à agir sur eux.

5° Enfin, *l'Europe politique*, c'est-à-dire la dialectique du pouvoir et du consentement, dans la perspective d'une politification, d'un passage de l'intégration économique-sociale à l'intégration politique.

Après un exemple d'application de sa méthode aux recherches sur les partis politiques, l'auteur indique quelques recherches prioritaires, dont on veut espérer que l'énumération exercera un rôle stimulant : répertoire bibliographique des ouvrages et études déjà publiés sur l'intégration de l'Europe ; catalogue des travaux de recherches ; liste des principales institutions, des professeurs et chercheurs qui s'occupent des problèmes européens ; répertoire des thèses et mémoires consacrés à l'Europe. Plusieurs initiatives ont d'ailleurs été prises récemment en ce domaine, par le Centre Européen de la Culture, de Genève, par l'Institut de la Communauté européenne pour les Etudes universitaires et par le Service de Presse et d'Information des Communautés européennes (16).

Ensuite, il conviendrait d'explorer l'eurosphère, foyer et cœur de l'action européenne. Postérieurement à la publication de son livre, Dusan Sidjanski a d'ailleurs associé son nom à celui du professeur Jean Meynaud, de l'Université de Lausanne, pour élaborer une *Présentation des dirigeants européens*, comme contribution à la recherche de l'Association française de Science politique sur *La classe dirigeante : mythe ou réalité ?* (17).

De même, devrait être étudié, suivant le schéma proposé par le professeur Duroselle, le processus

(15) L'auteur cite au passage la grande enquête d'opinion menée au début de 1962, dans les six pays de la Communauté européenne, par « Gallup international ». Cette enquête a été complétée, en 1963, par quatre enquêtes de motivation effectuées dans quatre villes allemande, française, italienne et néerlandaise de moyenne importance.

(16) 244, rue de la Loi, Bruxelles.

(17) Texte ronéographié, novembre 1963.

de décision dans la Communauté européenne : rôle des personnalités responsables, des institutions européennes (Exécutifs, Conseil des Ministres nationaux, Comité économique et social, Parlement européen, Cour de Justice), des pressions directes, individuelles ou collectives, et des facteurs ambiants (opinion publique).

Enfin, l'analyse de quelques institutions-clés de la Communauté Européenne et des principaux groupes de pression devra être entreprise suivant la méthode de la science politique.

### Intégration européenne et fédéralisme.

Dans une quatrième partie de son livre, Sidjanski dresse l'esquisse d'une recherche fédéraliste : choix doctrinal, hypothèse de travail ? Sans doute l'un et l'autre. Une société qui s'intègre politiquement peut prendre différentes formes institutionnelles : centralisée ou fédérale, démocratique ou autoritaire. En ce qui concerne l'Europe qui s'unit, les fédéralistes sont nombreux ; plus nombreux peut-être que les tenants de ce qu'il est convenu d'appeler — improprement d'ailleurs — *l'Europe des Patries* (18). Le propos de Sidjanski n'est pas d'ajouter une étude de doctrine à celles qui ont déjà été faites, ni de rechercher dans l'histoire comment le fédéralisme vient aux communautés politiques. Avec Tocqueville, et contre les déterministes, il pense *qu'en matière de construction sociale le champ du possible est bien plus vaste que les hommes qui vivent dans chaque société ne se l'imaginent.*

Ce que cherche l'auteur, c'est, en partant de la réalité européenne actuelle et des transformations qu'on y observe, examiner quel est le minimum d'organisation indispensable pour le maintien et le progrès de l'union, quel est l'équilibre adéquat à maintenir entre l'unité et la diversité et quelle est la forme d'organisation politique, économique et sociale qui correspond le mieux à l'agencement des forces, aux conceptions et à l'efficacité de la société européenne en formation.

Le fédéralisme est défini comme une association volontaire entre groupes distincts, qui se dotent d'organes communs pour exercer certaines fonctions communes tout en conservant une certaine autonomie, laquelle se manifeste à la fois par la participation à la création et au fonctionnement des

organes communs et par l'exercice de fonctions propres.

Avec Wheare, Deutsch et Rivéro, l'auteur examine les facteurs qui préparent la formation d'une union fédérative et propose de rechercher si ces facteurs existent actuellement ou sont prévisibles dans l'évolution de la Communauté Européenne. Ce faisant, il s'écarte à la fois des jugements tout faits ou des options doctrinales des religionnaires du fédéralisme, d'une part, et des partisans d'une Sainte-Alliance des États souverains, d'autre part (19). Peut-être sans le vouloir, il rejoint M. Pompidou, mais dans une perspective scientifique qui, certes, n'exclut pas la conclusion fédéraliste, mais n'en rejette pas non plus la réalisation éventuelle dans un avenir lointain et indéterminé.

### Vers une théorie de l'intégration.

L'ouvrage se termine par l'ébauche d'une théorie de l'intégration européenne qui reprend, en synthèse, les phases principales du processus d'évolution de la Communauté Européenne : décision politique à l'origine ; mise en place des cadres et institutions communautaires ; effets probablement irrésistibles — et cumulatifs — sur les structures sociales, sur les attitudes et comportements des personnes et des groupes, à l'intérieur et à l'extérieur. Les Communautés Européennes (Marché Commun, CECA, Euratom), dont les institutions seront elles-mêmes bientôt fusionnées, ont créé *un mécanisme d'engrenage : pour bien fonctionner, elles sont condamnées à se développer sans cesse* (p. 148).

Bien sûr, *toute la construction repose sur l'expansion que doit provoquer la mise en communication des économies nationales* (p. 150) et sur *la solidarité d'affaires à affaires* qui dépasse large-

---

(18) Voir, parmi les ouvrages récemment parus en langue française : Henri Brugmans et Pierre Duclos, *le Fédéralisme contemporain*, A.W. Sythoff, Leyde, 1963.

Le temps est bien passé où Littré croyait pouvoir définir comme suit la notion de Fédéralisme : « Néologisme, Système, doctrine du gouvernement fédéral. Le fédéralisme était une des formes politiques les plus communes employées par les sauvages (Chateaubriand) ».

(19) « Les centres nationaux ne disparaîtront pas nécessairement. D'abord, ils opposeront des résistances que les habitudes favoriseront. Mais leur sort dépendra surtout de la conception générale qui l'emportera : si l'organisation unitaire prévaut, ils sont condamnés à s'effacer au profit d'un centre unique ; si, au contraire, on donne la préférence à une organisation fédérative — qui semble mieux répondre à la réalité — les centres nationaux constitueront des relais actifs du pouvoir fédéral » (p. 153).

ment le niveau des grandes entreprises et même celui du secteur privé de l'économie. Cette vague se répand et prend de la force : cette intégration en profondeur, qui se transmet d'un niveau à l'autre, encadre et soutient, stimule en renforce à son tour des changements d'attitude et de mentalité en apparence plus éphémères. Ce sont, en fait, les éléments essentiels d'une conscience européenne (pp. 160-161).

Mais, et c'est ici qu'apparaît une fois de plus l'honnêteté intellectuelle de l'auteur, la Communauté Européenne est encore fragile, le mouvement n'est pas à l'abri de toute menace de désintégration, moins encore de déviations. La fragilité de la Communauté est encore accentuée par son caractère partiel : bien que ses institutions disposent d'un certain pouvoir politique dans le domaine limité de leurs compétences techniques, l'essentiel du pouvoir politique leur fait défaut. *Le processus d'intégration économique reste exposé aux aléas des intérêts nationaux dont les Etats membres conservent la responsabilité à l'exception de la frange communautaire (...). Le passage de l'économie à la politique n'est pas une nécessité fatale (...). Le processus d'intégration exerce, sans doute, une pression croissante sur les dirigeants nationaux, mais il n'en est pas le facteur déterminant* (pp. 170-171).

Félicitons l'auteur de s'être gardé d'un déterminisme simpliste et de nous mettre en garde contre les illusions technocratiques. Certes, la Communauté Européenne, c'est plus que le Marché Commun, lequel — actuellement à mi-chemin de sa réalisation — est plus que le Traité de Rome. Mais,

quelle que soit la valeur théorique des concepts de *spill over* et de *take off*, empruntés aux sciences sociales américaines, il y a une différence de nature entre une communauté en voie d'intégration économico-sociale et une communauté politiquement constituée, c'est-à-dire dotée d'une organisation spéciale chargée de maintenir la cohésion du groupe et capable d'user pour ce faire de la contrainte, *ultima ratio regis* (20).

\*  
\*\*

Où va l'Europe? se demande — et nous demande — M. Sidjanski, à la dernière ligne de son ouvrage. Naguère, il y a dix ou quinze ans, il était accoutumé, dans le titre ou la conclusion d'études sur les projets européens, de poser une question différente : *Quelle Europe?* Seul ou à peu près, un auteur alors peu connu dans le monde de la science politique intitulait, en 1955, un petit livre de cent vingt pages : *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*. C'était M. Jean Monnet, qui venait d'abandonner ses fonctions officielles pour travailler plus librement à la construction de la Communauté Européenne (21).

Ces deux hommes ne se sont peut-être jamais rencontrés. Qui ne verra cependant une parenté profonde entre le dessein de l'un, encore inachevé, et l'analyse de l'autre, qui nous invite à la réflexion et à l'action, avec lucidité?

---

(20) Cf. Pierre Duclos: *La politification. Politique, revue internationale des doctrines et des institutions*. Paris, avril-juin 1961 (pp. 23-72).

(21) Ed. Robert Laffont, Paris.



# Comptes rendus

Anne-Maria STERNBERG-MONTALDI, *Le rôle de l'opinion publique dans la Communauté Atlantique, Série Atlantique n° 2*, Leyden, Sythoff, 1963, 291 pp.

C'est incontestablement une entreprise audacieuse que celle à laquelle s'est attaquée M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi. On sait, en effet, que peu de politologues s'accordent sur la *consistance* exacte, à notre époque, de « l'opinion publique », et moins encore sur son rôle. On n'ignore pas non plus que l'atlantisme lui-même, dans toutes ses formes, n'a point encore trouvé de définition *erga omnes*. Rendons grâce à l'auteur, par conséquent, d'avoir osé juxtaposer ces deux imprécisions.

Quatre parties divisent l'ouvrage :

Une introduction (pp. 13-27), sorte de description de l'actuelle perspective conjoncturelle du domaine international.

Une première partie, approche et définition de « l'opinion publique » (pp. 29-50).

Une seconde partie, description comparative et successive des opinions publiques étatiques dans la zone politique considérée (pp. 51-252).

Une troisième partie, sorte de conclusion (pp. 253-291).

\*  
\*\*

Dans l'introduction, on regrettera que la description des « bases » et de « la nature de l'actuel équilibre international » trouve moins ses sources dans un effort véritablement scientifique, quand bien même il s'agirait seulement d'une synthèse doctrinale, que dans une perception largement intuitive. Que penser, en effet, de cette affirmation : « Rien n'est plus difficile à définir qu'une situation due à un équilibre forcément instable » (p. 13)? Ou encore de celles-ci : « la philosophie de l'Occident en tant que civilisation libre refuse en effet toute idéologie sur le plan de la valeur absolue » (p. 14); « les valeurs absolues existent naturellement » (p. 14), « seuls des conflits localisés présentent encore des dimensions possibles » (p. 21)?

De plus, l'auteur n'hésite pas à recourir à des termes qui n'ont de sens que dans la mesure où ils sont définis, ce qui n'est pas fait ici. Ainsi, plusieurs écoles retiennent aujourd'hui l'idée d'une « crise » s'attaquant à l'ensemble de la personnalité humaine (1).

M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi se réfère sans doute à ces écoles, mais ne s'en explique point. Comment dès lors, admettre sa certitude d'une « crise constante » ? Et peut-on vraiment écrire, sans chercher à s'en justifier, que cette crise est provoquée par « la mesure indéfinie du présent, l'angoisse d'un futur qu'un présent toujours changeable et possible préannonce » (p. 13)?

Les mêmes défauts grèvent encore la « terminologie de la guerre psychologique et de la détente » qui complète l'introduction.

\*  
\*\*

On trouvera dans la première partie une intéressante bibliographie sur la définition et le rôle de l'opinion publique. Quant à l'auteur, il prend parti pour un dualisme affirmé des composantes de « l'opinion ». Pour lui, en effet, « l'opinion publique est une expression qui se rapporte à un phénomène de masse, et la masse réagit d'une façon beaucoup plus sentimentale que rationnelle » (p. 31). Cette *opinion publique*, « jugement de l'ensemble de la population sur un problème donné » (p. 31) s'oppose à l'*opinion agissante* « qui reflète l'action de certaines minorités éclairées » (p. 31) et qui « tout en faisant partie de l'opinion publique, a l'ambition de l'influencer en dirigeant ou en attirant son attention sur certains problèmes » (p. 31).

Bien entendu, cette opinion n'enlève à priori aucune valeur aux recherches de M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi. On pourra lire, notamment, les considérations que l'auteur accorde au « sens de la propagande et (à) son action sur l'opinion publique ». Peut-être s'étonnera-t-on, du reste, sur ce sujet si important et qui touche de si près toutes les formes de totalitarisme, de constater qu'un seul auteur d'Outre-Oder a retenu l'attention de M<sup>me</sup> Montaldi au point de mériter une citation : Plekhanov (p. 40).

C'est encore une audace que manifeste l'auteur en se lançant hardiment dans l'analyse des techniques de diffusion collective, pour les appeler par leur nom. On ne peut, à cet égard, s'empêcher de protester devant l'affirmation qu'« il n'y a pas de différence remarquable, pour ce qui est de l'information politique, entre la radio et la télévision, étant donné qu'il s'agit d'une simple lecture, avec les mêmes sources d'information » (p. 48).

(1) Cfr notamment Alexandre Marc, *Dialectique du Déchaînement*, Paris, La Colombe, 1961.

De même, on peut tenir pour faux que « la radio, la télévision, comme la presse en général, ne peuvent s'élever au-dessus d'un certain niveau adapté à la masse, et en général se soucient peu de l'élever » (pp. 48-49). Vrai ou faux, en tout cas, on ne peut dans ce domaine se satisfaire d'un jugement non seulement sans nuances, mais encore sans attendus.

Regrettons, en outre, que M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi se soit bornée ici à effleurer la question. Elle ne fournit notamment aucune précision à cet égard en ce qui concerne les divergences structurelles possibles entre les divers États considérés. Le rôle de la TV au Canada et en Turquie se compare-t-il donc à priori ? Le développement récent de la TV en France possède-t-il ou non un caractère significatif au point de vue politique ? Et que penser de l'action — directe et indirecte — des gouvernements en la matière ? M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi, loin de tenter de répondre à ces questions, ne les formule pas.

\*  
\*\*

La partie deuxième de l'ouvrage est la plus longue (les deux tiers de l'ouvrage). Elle s'ouvre par une appréciation du « niveau de l'opinion publique dans les pays membres de l'OTAN et son influence ». Sans hésiter, l'auteur y affirme d'emblée « la conviction profonde des citoyens des états membres de l'OTAN de la valeur de la liberté » (p. 51), ce qui ne laisse pas de surprendre. Quoi ! Peut-on vraiment, sur ce point, comparer Portugal et Canada, Angleterre et Turquie ? On se demande, en vérité, de quelle liberté il s'agit là.

Dès ce moment, le lecteur est porté de révélation en révélation. Tout d'abord en ce qui concerne la France :

1. « Le refus total de l'OTAN n'est inconditionné que chez les Communistes, dans les autres formations politiques la méfiance qui peut subsister s'adresse surtout à certains problèmes militaires » (pp. 62-63).

2. « La politique suivie par de Gaulle s'est tout de suite orientée dans le sens d'une diminution d'influence (des groupes de pression) » (p. 63).

3. « L'opinion publique française paraît sans passion » (p. 70).

4. « Il n'y a presque pas en France de tradition séculaire dans la presse » (p. 71) :

« ... la presse française peut compter sur une tradition constamment active à la protéger contre les atteintes du pouvoir politique, cela depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 » (p. 73).

5. « On peut remarquer une certaine politisation de la radiotélévision en faveur des gouvernements en fonctions qui ont eu tendance à utiliser ces puissants moyens de communication et d'influence sur l'opinion dans leurs buts particuliers. Cette partialité se répercute donc parfois (*sic*) sur l'objectivité de l'information, mais elle est acceptée comme appartenant à l'ordre naturel des choses » (p. 74).

6. « Le cinéma français a souvent affronté courageusement les thèmes et les problèmes les plus graves

de notre époque, soit dans le film à sujet, soit dans les documentaires » (p. 75).

Ensuite, pour la Belgique :

1. « La Belgique est un état jeune, son indépendance ne date que de 1831 : auparavant, elle était une province des Pays-Bas » (p. 142).

2. « On peut remarquer qu'en Belgique... l'élément religieux n'intervient pas pour produire le fractionnement des partis et des associations politiques et économiques » (p. 144).

3. « Cette coexistence des Flamands et des Wallons crée parfois des problèmes assez graves, mais jamais tels qu'ils compromettent l'unité nationale, qui est d'ailleurs affirmée dans la structure centralisée de l'État » (p. 144).

4. « Il y eut, il est vrai, des mouvements séparatistes... Mais ces nationalismes semblent s'être apaisés dans l'après-guerre » (p. 145).

5. « Evidemment, étant d'expression française ou flamande, les lecteurs se polarisent sur les nouvelles de Paris ou de La Haye » (p. 145).

6. « L'opinion publique belge, humiliée par les événements (du Congo) et par un abandon qui se révéla une catastrophe pour les colonisés, les colonisateurs et le reste du monde » (p. 146).

7. « A part les conséquences d'ordre international (des événements du Congo), celles d'ordre intérieur se manifestèrent en Belgique par une profonde crise économique, qui aboutit aux grèves et aux désordres de l'hiver 1960-1961 » (p. 147).

Ou encore les Etats-Unis :

1. L'élection du président « se réalise formellement d'une façon indirecte : chaque citoyen électeur de chaque État choisit des électeurs présidentiels qui ensuite voteront pour les candidats choisis par les conventions des partis » (p. 212).

2. Le Président est « commandant en chef de l'armée et de la marine » (p. 212).

3. « L'indépendance totale (du pouvoir judiciaire) à l'égard des autres pouvoirs est sanctionnée... » (p. 212).

4. « Sur la côte orientale, le prestige des grandes universités privées... conserve une prédominance indiscutable sur celles de l'État » (p. 216).

5. « Dans le Sud..., l'attitude traditionnelle ne montre pas d'engagement dans les affaires internationales » (p. 216)... « ainsi les états du Sud montreront un engagement particulier envers les problèmes de l'Amérique latine » (p. 217).

6. « Kennedy..., en s'entourant d'une « staff » d'intellectuels de tout premier ordre, paraît donner un renouveau de prestige au Secrétaire d'État, en refusant le système de la diplomatie personnelle qui était le propre de l'administration d'Eisenhower » (p. 229).

7. « *Time*... limite les nouvelles dans une forme de modération et de décor » (p. 235).

8. « La radiotélévision en Amérique peut tout au plus avoir une fonction informative » (p. 236).

9. « Hollywood est un miroir vaguement déformé de la société américaine » (p. 237).

Quelques pages de conclusions clôturent l'ouvrage. On partagera certaines des vues de l'auteur, tout en déplorant à nouveau leur caractère purement affirmatif. Ainsi « l'opinion publique anticommuniste qui, dans le monde occidental, pense et agit selon les schémas du fascisme international (même et surtout si c'est d'une façon inconsciente et loyale) est un grave danger qui menace de l'intérieur notre civilisation. Car la substance de la civilisation que nous devons défendre est la négation totale de cette réaction comme elle l'est du Communisme » (p. 284).

\*\*

En vérité, les conclusions de M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi n'eussent point manqué de paraître plus pertinentes si elles n'avaient été précédés d'un tel amoncellement d'inexactitudes. Comment ne pas déplorer tant de jugements rapides, tant de dogmatisme, tant de parti-pris ? Comment excuser le recours à des tableaux incomplets, à des enquêtes partielles, à des comparaisons sans fondement ? Comment, surtout, au-delà de l'erreur, actuelle ou interprétative, ne pas s'élever avec force contre une méthodologie qui permet la méconnaissance totale de facteurs culturels ou sociaux aussi déterminants, pour ne citer que deux exemples, que le facteur hispanisant pour le Sud-Ouest des États-Unis, ou l'existence de régions autonomes en Italie ?

On en vient à penser que l'auteur n'a pas même visité les États dont il parle. Or, l'ouvrage a été réalisé grâce à une bourse de recherche de l'OTAN. Ces bourses, on le sait, ont le mérite d'être particulièrement importantes. Dès lors, ceux de nos chercheurs que le manque de moyens condamne quotidiennement à une ingrate besogne n'en sont que mieux fondés à déplorer que le travail de M<sup>me</sup> Sternberg-Montaldi soit aussi inexistant, au sens propre du terme.

Jean-Maurice Dehousse  
Aspirant au F.N.R.S.

\*

**La République populaire de Chine, cadres institutionnels et réalisation** — I. L'histoire et le droit, par Marthe Engelborghs-Bertels et René Dekkers, *Centre d'étude des pays de l'Est* — Université libre de Bruxelles, 1963, 227 pages.

Ce remarquable ouvrage est divisé en cinq parties, intitulées : La révolution ininterrompue. La poli-

tique étrangère. Le droit public. Le droit civil. Le droit pénal. Les trois premières sont dues à M<sup>me</sup> Engelborghs-Bertels ; les deux dernières, à M. Dekkers.

De la première partie, qui consiste surtout en une *historique* de la prise du pouvoir par les communistes, on retiendra surtout l'importance du rôle des paysans dans la révolution chinoise, et le caractère essentiellement pratique de la pensée de Mao Tse-Tung, dont on trouve un exemple dans la distinction entre contradictions antagonistes (qui marquent une opposition à la société socialiste) et non-antagonistes (qui ne portent que sur des points secondaires).

La *politique étrangère* est examinée successivement sous l'angle des impératifs nationaux et des préoccupations idéologiques.

La première section rassemble d'intéressantes informations sur la reconnaissance diplomatique de la Chine populaire (l'Union Soviétique ayant été la première à la reconnaître, le 3 octobre 1949), le rôle joué, à cet égard, par les États-Unis, comme à propos du siège de la Chine à l'ONU (l'examen du projet de résolution tendant à admettre la Chine populaire étant chaque année renvoyé à l'année suivante), l'aide fournie par la Chine aux pays d'Asie, et enfin sa participation aux grandes conférences asiatiques (notamment celles de Genève et de Bandoeng), qui lui valut un très grand succès de prestige dans le monde.

Dans la seconde section, l'accent est mis sur l'évolution du camp socialiste, où le monolithisme a fait place à un système international polycentrique, où la coordination l'emporte sur la centralisation. Dans ce cadre général, l'indépendance de la pensée et de l'action chinoises s'est notamment manifestée à propos des problèmes de la coexistence pacifique (les Chinois insistant sur la nécessité de poursuivre la lutte des classes contre un impérialisme qui n'a pas fondamentalement changé), du rythme du développement économique (celui-ci devant, dans l'optique de la révolution ininterrompue, être rapide ; songeons au « bond en avant » et à l'institution des communes), et de l'aide aux mouvements de libération nationale (la Chine étant soucieuse d'accélérer le déroulement de la révolution mondiale, particulièrement dans le tiers-monde).

La Chine agit ainsi simultanément sur deux plans : elle se veut grande puissance au sein du camp socialiste, et chef de file des pays sous-développés, à qui elle sert de modèle.

L'article premier de la *Constitution* de 1954 définit la Chine comme une « république de démocratie populaire, de structure unitaire, bien que plurinationale, et qui applique le principe du centralisme démocratique ».

L'État, qui est destiné à disparaître après l'établissement du communisme, doit, en attendant, lutter contre ses ennemis, tout en sauvegardant la démocratie.

Les principales libertés individuelles — dont découlent toutes les autres — sont la libération de l'exploitation et de la misère, l'égalité de tous les citoyens patriotes (sans distinctions de race, de sexe, de religion, d'origine sociale, etc.), et la participation à la vie politique.

En dehors des assemblées locales, il n'y a qu'une seule assemblée législative, le Congrès national du peuple, groupant plus de mille députés, élus pour quatre ans, et où les populations urbaines sont mieux représentées que les populations rurales. L'assemblée sert de forum, où se cimenter l'unité des gouvernants et des gouvernés ; c'est elle qui élit le président et le vice-président de la république, ainsi que les ministres. En dehors de ses sessions, un comité permanent de quatre-vingts personnes, responsable devant l'assemblée, exerce une partie considérable de ses pouvoirs.

Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la république, élu par l'assemblée pour quatre ans, et par le Conseil des affaires d'Etat, gouvernement populaire central composé de cinquante membres environ, responsables devant l'assemblée et son comité permanent. Sur convocation du président de la République, une Conférence suprême d'Etat réunit les principaux personnages du régime, afin d'émettre des avis sur toutes les affaires importantes de l'Etat.

Enfin, le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour populaire suprême, les tribunaux populaires locaux et les tribunaux populaires spéciaux. Il est fortement hiérarchisé, et soumis à un contrôle politique ; les juges sont nommés par les assemblées représentatives. Les tribunaux doivent évidemment se conformer aux buts généraux du régime, et ils ne prétendent pas à l'impartialité ; la procédure est simple et expéditive.

Le droit civil, qui n'est pas codifié, et dont les sources sont la Constitution (pour les principes fondamentaux), de très nombreuses lois particulières et la jurisprudence, fait systématiquement prévaloir l'intérêt public sur l'intérêt individuel.

Il a supprimé les grands domaines privés, établi la petite propriété paysanne, les premières entreprises d'Etat et les coopératives, puis servi à réaliser le plan économique de l'Etat et à éliminer graduellement la propriété privée des moyens de production. Ceux-ci font désormais l'objet de la propriété d'Etat, de la propriété coopérative, de la propriété des travailleurs individuels et de la propriété capitaliste, auxquelles est opposée la propriété des moyens d'existence.

Les obligations ont pour fonctions essentielles de renforcer les relations économiques entre les organisations socialistes, et de rendre socialiste le secteur de l'économie qui ne l'est pas encore ; leurs sources sont les actes administratifs, les contrats (qui servent avant tout à systématiser et à préciser les plans économiques) et les dommages. L'assurance, nationalisée, est aux mains de la compagnie d'assurances du peuple chinois.

Enfin, on relèvera que les enfants nés hors mariage ont les mêmes droits que ceux qui en sont issus, et que le droit de succession, admis en ce qui concerne la propriété personnelle des moyens d'existence, se montre très favorable à l'époux survivant, puisqu'il en fait un héritier réservataire.

Quant au droit pénal, qui n'est pas non plus codifié, il repose sur des principes qu'on peut considérer comme classiques parmi les pénalistes modernes, qu'ils

soient d'Occident ou d'ailleurs, et pour le reste il est dominé, comme tous les droits socialistes, par le concept de l'acte socialement dangereux. S'efforçant de tenir compte de toutes les particularités individuelles, il est particulièrement riche en nuances dans la théorie des peines, et il attache au reclassement du coupable une importance toute particulière.

Une table détaillée, un index très complet, et d'abondantes notes bibliographiques complètent l'ouvrage.

Les livres de valeur sur les institutions de la Chine populaire sont rares.

Saluons donc celui-ci, qui ne peut manquer d'avoir le plus grand retentissement, et qui sera longtemps l'ouvrage de référence indispensable à qui voudra se documenter sur le pays qui compte à lui seul le quart de l'humanité.

Michel Hanotiau

Assistant à l'Université libre de Bruxelles  
Chercheur au Centre de droit public belge.

★

Pierre FOUGEYROLLAS, *La conscience politique dans la France contemporaine*, Editions Denoël, Paris 1963, 339 pages, 22 F.

Qu'est-ce donc, pour M. Fougeyrollas, que la « conscience politique » ? Un concept opérationnel qu'il prend comme hypothèse d'explication des phénomènes politiques et dont il s'efforce de démontrer la validité en l'éprouvant sur les données historiques de la France contemporaine, en utilisant notamment l'abondante documentation fournie par les sondages effectués depuis 1945 par l'Institut français d'opinion publique.

Les opinions révélées par les sondages, les votes exprimés lors des consultations électorales et plus généralement les manifestations politiques relèvent de deux systèmes d'explication : d'une part, ces phénomènes pourront être rapportés à divers déterminants tels que le sexe, l'âge, le niveau économique, le degré d'instruction ou l'appartenance à une catégorie socio-professionnelle ; d'autre part, ils pourront être rapportés à « une sorte d'option politique fondamentale dont on ne pourrait pas dire qu'elle est indépendante des déterminants précédemment indiqués, mais dont on devrait se demander si elle ne constitue pas une réalité spécifique (page 13).

Les comportements et les conduites d'un individu peuvent lui apparaître à lui-même sous les espèces d'une certaine cohérence et d'une certaine consistance. L'individu chez lequel s'est formée une telle représentation ne cessera pas de subir l'influence des déterminants qui agissent sur lui. Mais on peut se demander si ces influences ne sont pas médiatisées et « surdéterminées » par la représentation unitaire que l'individu s'en donne. « Ce qui fait la conscience politique, c'est le regard globalisant qu'elle porte sur le social » (p. 325).

\*  
\*\*

Dans une première partie, l'auteur examine les différentes formes de la « conscience partisane ». Il décrit tour à tour, en se référant dans chaque cas à de nombreux sondages : la conscience communiste, fortement cristallisée autour de quelques principes érigés en dogmes ; les consciences partisans correspondant aux partis qui entrent dans le jeu de la démocratie parlementaire (socialistes, radicaux, démocrates-chrétiens, modérés) ; les consciences extrémistes (extrême-gauche non communiste et extrême-droite ultranationaliste) ; enfin la conscience gaulliste qui, conscience à la fois partisane antipartisane, diffère radicalement des autres et participe en quelque sorte à la « conscience nationale » que déclare incarner le général de Gaulle.

La « conscience nationale », objet de la deuxième partie, c'est « la conscience que tous les membres de la communauté nationale ont d'appartenir à cette communauté ». Face à certains événements, vis-à-vis de certains problèmes, l'appartenance à la communauté nationale tend à l'emporter, chez le plus grand nombre, sur les facteurs de diversification et de division, et à susciter un « consensus » national : volonté de vaincre dans la guerre, réaction de défense à l'égard d'un péril extrême, désir de libération à l'égard d'un engagement trop lourd à assumer ou de caractère ambigu.

Le « drame politique de la France contemporaine », auquel l'auteur consacre sa troisième partie, provient précisément des conflits qui opposent, dans la conscience politique, son aspect partisan et son aspect national. Des phénomènes tels que le manque de faveurs des citoyens pour les organisations politiques existantes (apolitisme relatif), la régression de la politique idéologique, le recours au héros historique et le besoin d'un pouvoir personnalisé apparaissent à l'auteur comme autant d'aspects de la crise de la conscience politique. « La liaison entre le pouvoir et les masses, qui était autrefois assurée par les notables et les militants, l'est maintenant par la parole du héros historique, du guide », tandis que, dans de multiples groupes de recherches, clubs et sociétés de pensée, dont les dimensions restent celles de petites minorités, se forme « un certain type d'homme d'action qui serait plus un éducateur qu'un propagandiste, plus un homme de recherche et de dialogue qu'un agitateur » : l'animateur (p. 299).

\*  
\*\*

Une brève analyse ne peut rendre compte de l'extrême richesse de ce livre, dont l'apport à la psychologie sociale et à la science politique dépasse très largement les problèmes et les frontières de la France contemporaine.

Nous retiendrons tout particulièrement les nombreuses références de l'auteur aux problèmes de l'union et de l'unification de l'Europe.

Dès 1950, nous rappelle M. Fougeyrollas, « l'opinion française était favorable dans sa majorité et

dans tous les milieux professionnels à l'union de l'Europe occidentale » ; seuls « les électeurs communistes lui étaient, à une majorité supérieure aux deux tiers, défavorables » (p. 39). « Pour la conscience socialiste, la tradition idéologique des Etats-Unis d'Europe vient renforcer les mobiles conjonctureux qui jouent en faveur de l'Europe Unie et même de l'Europe intégrée » (p. 77). Et si « la conscience radicale a évolué, non sans réticences, vers l'idée européenne, telle qu'elle se présente aujourd'hui » (p. 89), on peut dire que « le thème européen est devenu un thème central pour la conscience démo-chrétienne » (p. 94) ; peut-être même ce que l'auteur appelle « le drame de la conscience démo-chrétienne française » tient-il dans « le déchirement entre sa fidélité initiale au général de Gaulle, à laquelle elle n'a jamais complètement renoncé, et sa fidélité à l'intégration européenne qui est progressivement devenue sa première raison d'être » (p. 96).

Les transformations qui se sont produites depuis 1958, dans la vie politique française et dans les relations entre les pays de la Communauté européenne, ont encore renforcé cette attitude fondamentale : « L'appartenance à la Communauté atlantique et à la Communauté européenne bénéficie, dans l'opinion publique, d'un *consensus général*, à l'exception des seuls communistes. Et ce *consensus* est si fort que le Parti communiste a cru devoir, au cours de l'année 1962, tempérer son hostilité à la Communauté économique européenne » (p. 272).

Certes, l'opinion publique française, devant des problèmes qui ont pour elle un caractère faiblement idéologique et hautement technique, laisse en fait au pouvoir une grande marge d'appréciation et une grande latitude d'action. Mais la perception et la reconnaissance de la signification politique des problèmes européens sont sans doute dans la ligne d'une mutation de la conscience politique des Français.

Nous ne croyons pas forcer la pensée de M. Pierre Fougeyrollas en suggérant que cette mutation, ce dépassement des formes du passé, cette invention de nouvelles modalités de participation, ne seront pas sans lien avec l'élargissement du cadre géopolitique à l'intérieur duquel se forme la conscience politique, et qu'en retour celle-ci contribuera à transformer le cadre et à accélérer la mutation : « A l'échelle des sociétés industrielles d'Occident, la conjoncture politique se définit à la fois par la persistance de la réalité nationale et par l'avènement historique de grands ensembles que l'on peut qualifier de supranationaux. Le dépassement de la crise de la conscience politique française peut-il se réaliser à l'intérieur du cadre national et seulement à l'intérieur de ce cadre ? » (p. 316).

La sociologie et la psychologie sociale appliquées à la vie politique peuvent reconnaître que le problème est posé. Mais c'est à l'action politique qu'il appartient de tenter de le résoudre.

J.R. Rabier.

★

John P. de GARA, Trade relations between the common market and the eastern bloc, Cahiers de Bruges, N.S. 7, Collège d'Europe. Préface de Henri Brugmans, Bruges, 1964.

L'impact du politique sur les décisions économiques aura rarement été ressenti comme en cette période de l'après-guerre. En fait, l'histoire des rapports commerciaux dans le monde au cours des vingt dernières années aura confirmé l'ancien truisme selon lequel le commerce extérieur est une des armes essentielles de la politique extérieure.

L'étude de John P. de Gara sur les relations commerciales entre deux mondes qui restent jusqu'à présent irréductiblement opposés, le bloc soviétique et le Marché Commun, trace un canevas basé sur une analyse sommaire des réalisations actuelles dans le contexte des positions affirmées par les uns et par les autres. L'auteur montre combien floues et parfois peu réalistes sinon équivoques ont été jusqu'à présent les attitudes des intéressés. Ainsi, le « nouveau cours » des maîtres actuels de l'URSS semblerait impliquer l'abandon de l'isolationisme que l'on s'efforçait de maintenir dans l'espoir d'accélérer la maturation des contradictions internes du régime capitaliste. L'opportunisme khrouchtchévien visant avant tout à assurer la consolidation économique du régime reflète une optique fondamentalement différente sinon quant au fond, du moins quant aux moyens. En fait, entre la recherche par les Alliés atlantiques d'une ligne de conduite univoque et les réalités occidentales toutes marquées de rivalités, de dissensions, de heurts et d'oppositions, d'origines nationalistes, la distance est grande.

En outre, l'attitude plus conciliante des pays européens s'est heurtée pendant longtemps à l'intransigeance des Etats-Unis. Il faudrait que certains comportements, ceux de la CEE notamment, fussent mieux définis. On peut croire qu'ils iront dans le sens d'une libéralisation et d'une intensification des échanges entre

les deux blocs, et cela non seulement pour des raisons commerciales, mais encore pour des raisons politiques.

Au cours des dernières années, en effet, le bloc communiste s'est fractionné en différentes unités nationales qui ne progressent pas nécessairement ni au même rythme, ni surtout dans des voies identiques. Or, il est certain que le schisme politique, s'il doit se développer, implique une indépendance économique croissante, et, à la longue, certaines formes d'indépendance politique. Ce sont là, pour l'Occident, en général et pour la CEE en particulier, de bonnes raisons de définir nettement leur politique des années à venir.

L'impression générale que l'on peut retirer de l'état actuel des échanges entre pays communistes d'Europe et pays de la CEE est celle d'un ensemble peu homogène où les contrastes tendent à s'accroître au fil du temps. Même à court terme, les positions des uns et des autres apparaissent précaires. Alors que certains pays, tels que l'Italie et la Roumanie développent considérablement leur commerce, une certaine stagnation se manifeste là où précisément la signification des échanges est importante. C'est le cas, notamment, en Pologne et dans la République fédérale.

En dépit d'une certaine « libéralisation » des conceptions, il est difficile de prévoir dans quelle mesure les flux réels seront influencés par les considérations typiquement commerciales ou juridiques. Que l'on pense, par exemple, aux conséquences qui peuvent découler pour les pays d'Europe Centrale de la libre circulation des biens à l'intérieur de la Communauté ou encore du remplacement des traités commerciaux bilatéraux par des conventions conclues avec les autorités communautaires.

La sobriété du raisonnement qui est indispensable dans une matière où les prises de position et les déclarations masquent souvent les réalités confère à l'étude de M. de Gara une valeur scientifique réelle. De remarquables tableaux statistiques la complètent fort bien.

A. Rampen.



# RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politiek Wetenschappen

★

Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :

Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

V/1963.3 :

Pierre Massé, **Planification et démocratie.**  
Michel Mouskhely, **Vers la dissolution de l'Etat soviétique ?**  
Henri Brugmans, **Un cas de pathologie politique : l'« Action française ».**  
D<sup>r</sup> Yvo Nuyens, **Pressiegroepen en politieke partijen.**  
Ivo Rens, **L'enquête internationale en droit constitutionnel et parlementaire comparé.**  
Richard A. Holmes, B.S. **The national farmers union and the British negotiations for membership in the european economic community.**  
**L'année politique en Belgique** (1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 1963).

V/1963.4 :

André Philip, **L'avenir de la démocratie.**  
M.J. Ellul, **La propagande et la démocratie.**  
Urbain Destrée et Jean-Maurice Dehousse, **La répartition des compétences dans les projets fédéralistes des socialistes wallons.**  
Henri Brugmans, **Le front populaire : une révolution qui pouvait réussir ?**  
E. Van Leuven, **De administratie als leidende groep.**  
A. Delpérée, **Déconcentration et décentralisation fonctionnelles.**  
Herman-Frans De Croo, **Le pairage.**  
G. Deleixhe, **A propos de « La paix ».**  
**Bibliographie. — Bibliografie.**  
**L'année politique en Belgique** (1<sup>er</sup> mai au 31 août 1963).  
**Comptes rendus.**

VI/1964.1 :

**La défense militaire de l'Europe :**  
Marcel Grégoire, **Introduction.**  
Henri Fayat, **Discours d'ouverture.**  
Lt. Général Albert Crahay, **Les conséquences politiques et stratégiques des armes nouvelles.**  
Robert Rothschild, **Les conséquences politiques et militaires des armes nouvelles.**  
Pierre M. Gallois, **L'OTAN. La défense de l'Europe occidentale hier et aujourd'hui.**  
A. Kissinger, **Les Etats-Unis et l'Europe.**  
F.O. Miksche, **Les problèmes européens.**  
Victor Crabbe, **Conclusions.**  
Roberto Ducci, **Armements nucléaires et union européenne.**  
Léo Moulin, **Le mythe de la planification soviétique.**  
**L'année politique en Belgique** (1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre 1963).

★

CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE RES PUBLICA :

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT RES PUBLICA :

|  | 1961 | 1962 | 1963 | 1964                |
|--|------|------|------|---------------------|
| Vente au numéro - Verkoop per nummer . . . . . | 100  | 100  | 100  | 100                 |
| Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :     |      |      |      |                     |
| Etudiants - Studenten . . . . .                |      |      |      | 100                 |
| Benelux . . . . .                              | 250  | 250  | 250  | 250 francs belges   |
| Autres pays - Andere landen . . . . .          | 300  | 300  | 300  | 300 Belgische frank |

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat. Brussel.

★

Les membres de l'Institut belge de Science politique sont informés d'office de ses publications et de ses activités (conférences, colloques, journées d'étude).

De leden van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen worden ambshalve op de hoogte gesteld van zijn publicaties en van zijn bezigheden (voordrachten, colloquia, studiedagen).

La Revue **RES PUBLICA** leur est distribuée gratuitement.

Het Tijdschrift **RES PUBLICA** wordt hun kosteloos bezorgd.

Droits d'inscription pour l'année 1964 : 250 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Elysées, Bruxelles 5. Tél. 48.79.65 ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Inschrijvingsbedrag voor het jaar 1964 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyse Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.

**Etudiants - Studenten : 100 FB.**



**BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE**  
**BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN**



**1<sup>re</sup> SERIE - 1<sup>ste</sup> REEKS**

- N° 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.  
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.  
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre 1956.  
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.  
1 vol., 1957, 220 pages. Prix : 200 francs belges.
- N° 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. Verneave, 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. Prix : 425 francs belges.
- N° 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le Chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, M<sup>me</sup> P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Goldschmidt-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. Prix : 320 francs belges.
- N° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.  
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 7. **Les Elections législatives belges du 1<sup>er</sup> juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.  
1 vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N° 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. Prix : 150 francs belges.

- N° 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.  
1 vol., 1957, 173 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 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. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages précités sont édités par la Librairie encyclopédique, 7, rue du Luxembourg, à Bruxelles. Tél. 11.35.51. - C.C.P. n° 7087.07.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51. - P.C.R. n° 7087.07.

★

NOUVELLE SERIE  
NIEUWE REEKS

- 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, chargé de cours 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., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

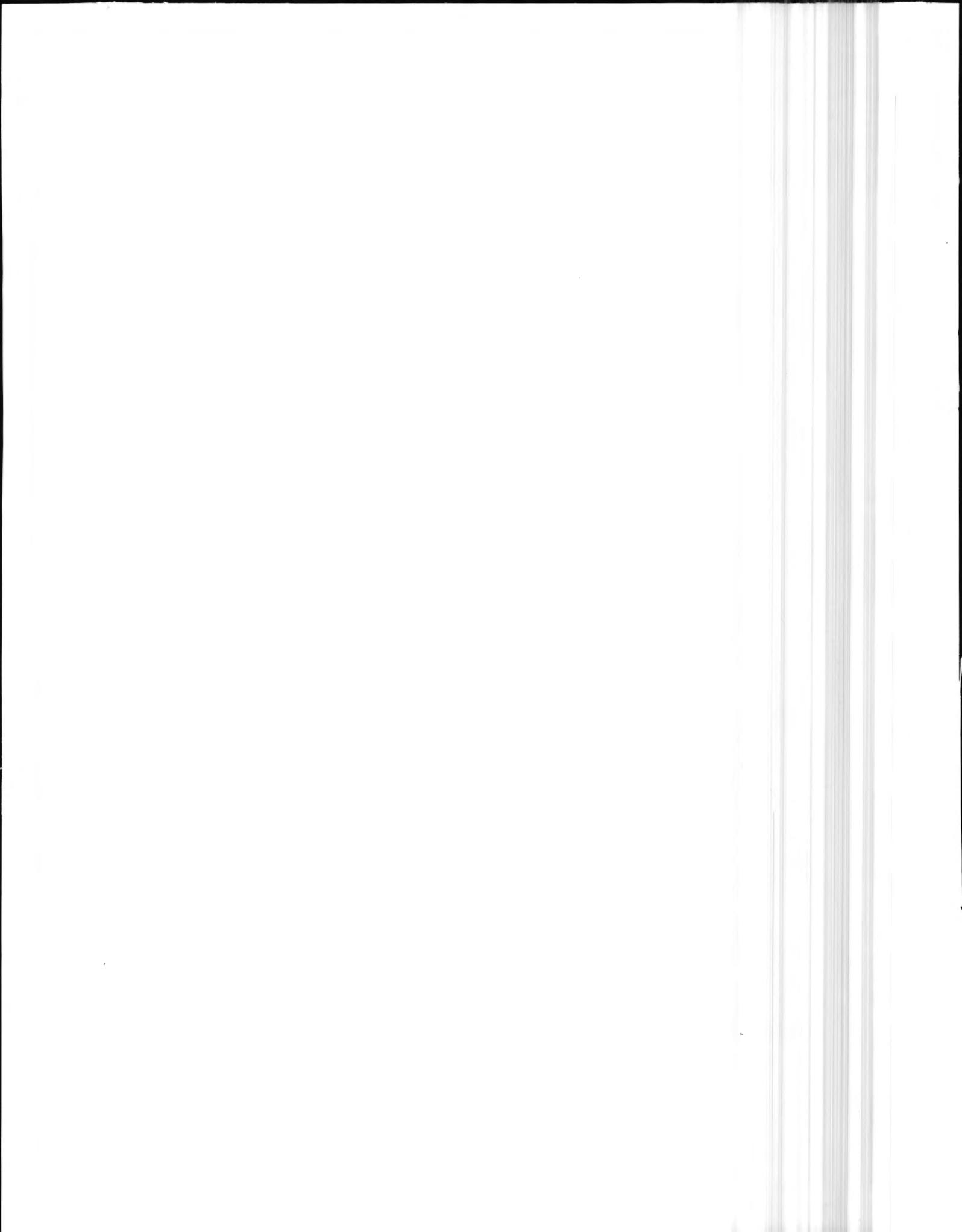
★

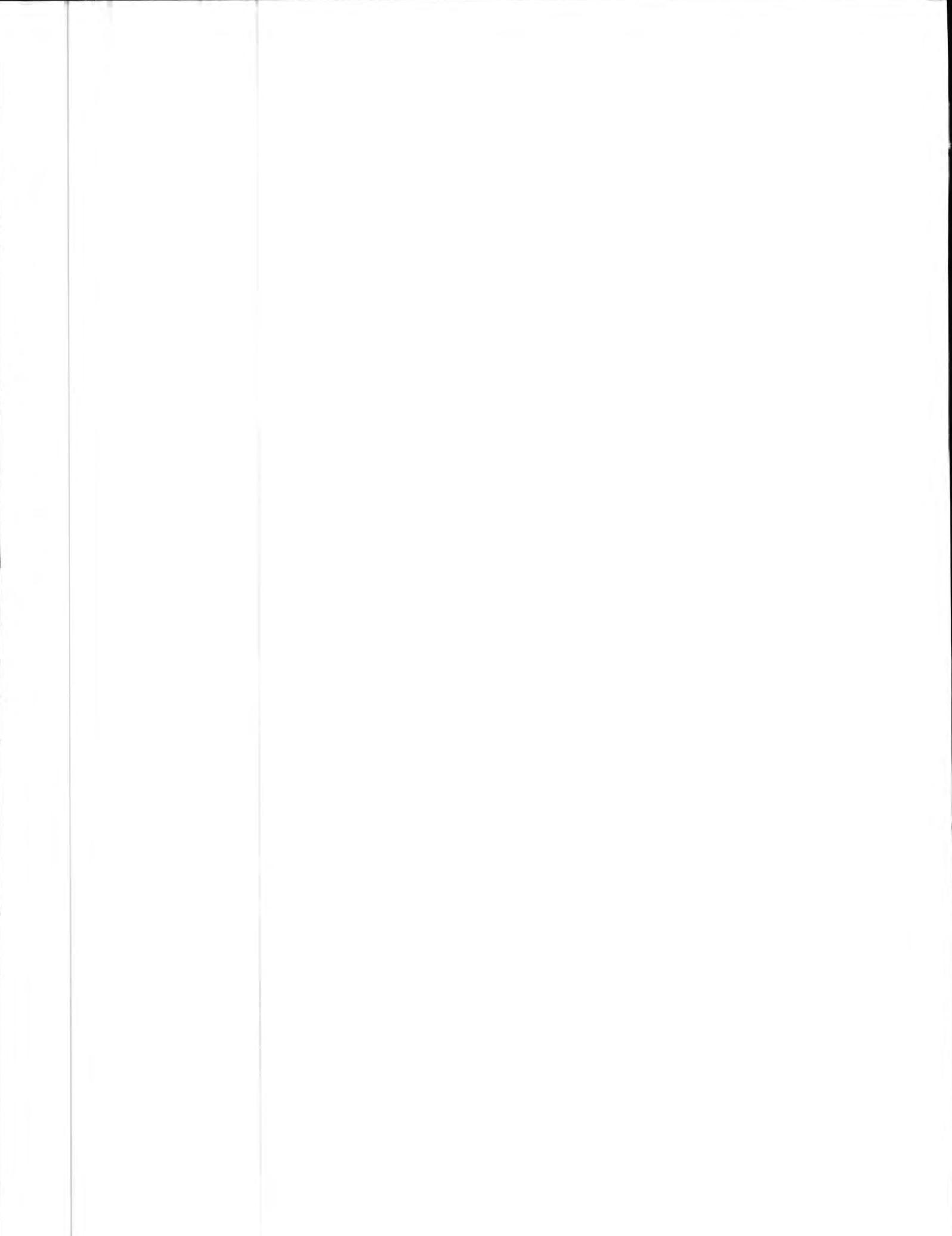
**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours  
du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture  
et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur  
en van de Universitaire Stichting**

★





IMPRIME EN BELGIQUE  
par  
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A  
75, avenue Emile de Beco  
Bruxelles 5

\*

Dir. : Jos. HILCERS  
44, Berensheide, Bruxelles 17