

# RES PUBLICA

VOLUME IV

1962 - 2

BUNDEL IV

1962 - 2

## SOMMAIRE - INHOUD

- Fiscalité et démocratie,  
*par Georges Vedel.*
- Conséquences stratégiques et politiques de l'existence d'armes de destruction massive,  
*par Pierre M. Gallois.*
- L'U.R.S.S. rattrapera-t-elle les Etats-Unis en 1970 ?  
*par Lucien Laurat.*
- Visages de Léopold I<sup>er</sup>,  
*par A. Simon.*
- L'officier français,  
*par Lothar Wilfried Hilbert.*
- Les groupes de pression  
Avant-propos,  
*par Victor Crabbe.*
- Contribution à l'analyse de la pression des groupes,  
*par Jean Meynaud.*
- Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique,  
*par Jean Ladrière.*
- Un groupe de pression régional,  
*par J. Gérard Libois.*
- Le mouvement populaire flamand.  
*par Maurice-Pierre Herremans.*
- Le mouvement populaire wallon,  
*par François Perin.*
- Observations et questions,  
*par Victor Crabbe.*
- Fondation Universitaire. Prix Emile Bernheim 1962.

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN



# RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Fiscalité et démocratie, par Georges VEDEL . . . . .	95-102
Conséquences stratégiques et politiques de l'existence d'armes de destruction massive, par Pierre M. GALLOIS . . . . .	103-130
L'U.R.S.S. rattrapera-t-elle les Etats-Unis en 1970 ? par Lucien LAURAT . . . . .	131-135
Visages de Léopold I <sup>er</sup> , par A. SIMON . . . . .	136-147
L'officier français, par Lothar Wilfried HILBERT . . . . .	148-154
Les groupes de pression	
Avant-propos, par Victor CRABBE . . . . .	155-157
Contribution à l'analyse de la pression des groupes, par Jean MEYNAUD . . . . .	158-171
Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique, par Jean LADRIERE . . . . .	172-191
Un groupe de pression régional, par J. GERARD LIBOIS . . . . .	192-194
Le mouvement populaire flamand, par Maurice-Pierre HERREMANS . . . . .	195-197
Le mouvement populaire wallon, par François PERIN . . . . .	198-199
Observations et questions, par Victor CRABBE . . . . .	200-202
Fondation Universitaire. Prix Emile Bern- heim 1962 . . . . .	203-204

VOLUME IV - BUNDEL IV

1962 - 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 :** † G. SMETS, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles ; directeur honoraire de l'Institut de Sociologie Solvay ; membre de l'Académie des Sciences de Belgique — ere-professor van de Vrije Universiteit te Brussel, ere-directeur van het Sociologisch Instituut Solvay, lid van de Academie voor Wetenschappen van België.
- Onder-Voorzitter :**
- Membres du Conseil :** R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- Leden van de Raad :** P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken.
- W.J. GANSHOF van der MEERSCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre des affaires générales en Afrique — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, Oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, professeur à l'Université de Gand, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences — professor aan de Universiteit te Gent, vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen.
- P. HARMEL, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie Solvay — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut Solvay.
- 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, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L.E. TROCLET, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, oud-Minister.
- J. VAN HOUTTE, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- P. WIGNY, ancien Ministre des Affaires étrangères — oud-Minister van buitenlandse Zaken.
- 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 :**
- Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique :**
- Secretaris generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :** V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- 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 de Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldendestraat, 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 samengevat, 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 banden.

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.

# Fiscalité et démocratie

---

par Georges VEDEL,

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Paris.

★

Je dois vous parler d'un sujet dont le titre est énigmatique, en tout cas pour moi : fiscalité et démocratie, ou démocratie et fiscalité, l'ordre importe peu. La notion de fiscalité est une notion apparemment claire et, en tout cas, une notion vécue. La notion de démocratie est une notion beaucoup plus complexe, même si l'on ne fait pas place aux controverses générales qui peuvent courir de l'Est à l'Ouest sur la vraie et la fausse démocratie. Dans le sein même de notre conception commune de la démocratie occidentale, nous trouvons des composantes qui sont à la fois, comme toujours contradictoires et complémentaires. Nous savons que la démocratie est le système dans lequel une société détermine elle-même ses propres conduites, et comme les hommes sont rarement unanimes, c'est la règle de la majorité qui est ainsi posée. Et nous savons aussi que cette conduite par la majorité ne suffit pas à caractériser la démocratie, il faut encore un minimum de respect de la minorité. Et voilà une deuxième direction ouverte. Mais celle-là est classique. En voici une troisième : lorsqu'on dit que le tramway est un moyen de transport démocratique, qu'est ce que cela a à faire avec le gouvernement par la majorité ou la liberté de la minorité ? On indique simplement une attention particulière envers les petits, envers les faibles ; l'on est passé, sans s'en apercevoir, de la démocratie politique à la démocratie sociale, et nous voilà déjà lestés d'une série de significations peut-être convergentes, je le veux bien, mais en tout cas assez largement différentes les unes des autres. Remarquez que l'une ou l'autre de ces données de la démocratie pourraient avoir leur traduction fiscale. Du Gouvernement de la majorité, de cette relation classique et menacée dans les sociétés entre le citoyen et le contribuable, cette vieille donnée sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure, on peut déduire que le bulletin de vote et l'impôt vont

de pair. Mais les droits de la minorité, les libertés publiques se traduisent dans la fiscalité par l'approche d'un des problèmes les plus délicats qu'elle pose, qui est celui de la réserve que l'indispensable contrôle fiscal doit observer à la fois au regard de la vie privée et de la liberté des individus. Enfin, cette notion d'une démocratie qui n'est pas seulement une manière de se gouverner mais une manière d'être solidaire les uns des autres, a, si je puis dire, sa projection sur le plan fiscal dans la notion de redistribution, dans l'idée que, parmi les charges publiques auxquelles l'impôt doit faire face, il y a les charges de solidarité, d'assistance et peut-être une recherche de structures sociales différentes de celles que la spontanéité économique produirait.

Tous ces traits ne sont pas de la même époque, toutes ces traductions ne se sont pas produites au même moment et quand il me fallut entendre mon sujet, je fus bien obligé d'adopter un certain parti pris et, dans une matière immense, de découper arbitrairement, une certaine conception. Il m'a semblé qu'en étudiant démocratie et fiscalité, l'on était amené à étudier un espèce d'enchaînement de causes et d'effets, les effets d'ailleurs devenant à leur tour des causes et si je ne craignais pas de prononcer un bien grand mot, d'essayer de réfléchir sur une dialectique entre d'une part le *contribuable* et d'autre part le *citoyen*.

\*\*\*

Dans un premier mouvement de l'histoire de la société, le contribuable a engendré le citoyen et je voudrais vous montrer comment la fiscalité a été au fond l'un des ressorts du régime représentatif d'abord, du régime démocratique ensuite. Mais alors apparaît un second aspect. A un moment où les besoins publics sont devenus énormes, le problème fiscal ne peut plus être un problème pure-

ment technique ; il engage toute la politique d'une société. Comment à son tour le citoyen, maître de son bulletin de vote, va-t-il l'utiliser pour aménager le statut du contribuable ? Car, bien entendu, il n'est pas sans conséquences que ce soient les représentants des contribuables qui soient appelés à voter l'impôt. Leurs raisons ne sont pas toujours celles que la raison pure connaîtrait. Il y a donc au départ une influence de la fiscalité sur la poussée démocratique et il y a historiquement une réaction, une incidence à son tour de la fiscalité sur la démocratie. Comme l'usage est de donner des titres aux points que l'on annonce ainsi, je vous propose tout simplement une formule qui serait : de l'impôt au bulletin de vote, du bulletin de vote à l'impôt. C'est l'ordre à la fois logique et chronologique.

\*  
\*\*

Commençons donc par nous demander comment on a été de l'impôt au bulletin de vote. Avec des détours et des épisodes différents, le chemin suivi dans trois pays occidentaux, la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis a été sensiblement le même. Le contribuable a engendré le citoyen ; la fiscalité a été mère de la démocratie.

C'est peut-être en Grande-Bretagne que ceci est le plus évident. L'histoire anglaise a l'avantage de décomposer dans un mouvement lent et de longue durée des phénomènes qui, dans d'autres pays sont accélérés.

A l'origine, la Grande-Bretagne — comme tous les pays de l'Europe occidentale — connaît ces institutions représentatives qui viennent de la féodalité et qui consistent dans le conseil de vassaux assemblés autour du monarque qui, dans l'espèce d'ailleurs, est la descendance du conquérant. Sous les noms que l'on connaît : la Curia regis, le Commune Concilium, plus tard le Parliamentum, il y a là une assemblée qui conseille le monarque. La clef de l'évolution de cette assemblée vers un pouvoir autre que le conseil, vers un pouvoir proprement législatif, créateur de la règle de droit, ce sera le pouvoir fiscal. C'est le droit de desserrer ou de nouer les cordons de la bourse qui sera à l'origine du pouvoir législatif du Parlement britannique. Quand Jean sans Terre se voit imposer la Grande Charte, l'une des premières choses qu'on lui impose et qui n'est rien d'autre que le rappel de la coutume féodale : c'est qu' « aucun écuage ne

sera établi dans notre royaume, sauf que ce ne soit pour le rachat de notre personne, la chevalerie de notre fils aîné et le mariage de notre fils aîné, une fois seulement et en ce cas que la levée soit raisonnable ». C'est le rappel de la loi féodale : point d'aide extraordinaire en dehors de celle que prévoit la coutume ou le contrat de fief. A partir de là va se développer cette espèce de chantage permanent que le parlement exercera sur le monarque. On dirait vulgairement « point d'argent, point de suisses », plus noblement : « donnez-nous de bonnes lois, nous vous donnerons de bons impôts » ; (c'est le contraire de la formule du Baron Louis « faites-nous de bonne politique et nous vous donnerons de bonnes finances »).

Ainsi, cette assemblée qui, en elle-même, n'est jamais qu'un conseil, conquiert un pouvoir décisif dans la vie du royaume. L'une des raisons, non pas la seule mais une des principales pour laquelle au vieux fond des vassaux, c'est-à-dire des Seigneurs et des Prélats, s'ajouteront les représentants des Comtés et les représentants des Bourgs, c'est que, eux aussi, sont des contribuables et qu'à un moment où les ressources du domaine sont dépassées déjà par la croissance de l'Etat moderne, il faut une base fiscale la plus large possible.

Le bill des droits de 1688-1689 liera de façon indissoluble d'une part le fait que seul le parlement peut consentir l'impôt et, de l'autre côté, le fait que le parlement seul peut voter la loi. L'évolution est terminée sur ce point là. Les fiscalistes et les auteurs de droit public d'ailleurs examineront plus tard si le budget ou la loi fiscale est une loi comme les autres, si elle n'a pas une nature différente. Dans l'évolution politique, les deux se sont soudés et le bill des droits le rappellera en termes précis et exprès : « une levée d'argent par la couronne à son usage sous prétexte de prérogatives et sans le consentement du parlement pour un temps plus long ou pour une somme plus importante qu'elle n'a été consentie, est illégale ».

Mais le rôle de la fiscalité dans le développement des institutions historiques n'est pas terminé. C'est encore le problème fiscal qui va être à l'origine du dépérissement des pouvoirs de la Chambre des Lords. La crise qui se développe au cours des années 1909-1911 naît, comme on le sait, de la violation par la Chambre Haute de la vieille « convention de la constitution » qui avait eu cours tout le XIX<sup>e</sup> siècle : les lords ne représentant pas

les contribuables, votent sauf amendements techniques, les lois budgétaires et fiscales ; c'est à la Chambre des Communes qu'il convient d'accepter ou de refuser la politique fiscale du gouvernement. Un réflexe de conservatisme, un sursaut de la classe dirigeante qui se sent menacée par la fiscalité, et voilà que, quand Lloyd George propose son « budget for the people », assorti notamment de l'impôt sur le revenu, la Chambre des Lords brise la vieille convention de la Constitution et refuse le budget. Les choses se passent avec cette douceur relative des luttes parlementaires britanniques : une dissolution, suivie d'une autre dissolution qui permettra de vérifier que l'électeur britannique veut son « budget du peuple ». Disons que les nationalistes irlandais qui, eux, se moquaient quelque peu de la lutte entre les Lords et les Communes et de l'impôt sur le revenu, intervinrent pour s'allier avec le parti qui leur semblait le plus propice à leurs revendications ; mais enfin, au bout de deux ans, la résistance des Lords dut cesser sous la menace de la fournée des pairs. Ils durent voter le Parliament Act de 1911 qui réduisait leur pouvoir législatif ordinaire à un veto suspensif et qui leur enlevait toute prérogative en matière financière.

Ainsi, dans ce raccourci de l'évolution de la démocratie britannique, on trouve toujours à des moments décisifs le problème de la fiscalité et la conjonction qui tend à s'établir entre le contribuable et le citoyen. A celui dont on veut prendre l'argent, il faut donner le bulletin de vote.

Le rôle de la fiscalité dans le développement de la démocratie américaine n'est pas moins apparent. C'est d'un conflit entre Westminster et les colonies de la Couronne que naissent la déclaration d'indépendance et la guerre d'indépendance. A la base il y a le problème suivant : comment les colons d'Amérique seraient-ils soumis à des impôts votés à Londres, alors qu'ils n'ont point de représentants dans le Parlement britannique ? Il y aura sans doute bien d'autres causes : le fonctionnement du pacte colonial, le développement de mentalités différentes, mais le conflit fiscal fut plus qu'un prétexte. Le développement des Etats-Unis montre aussi qu'il est difficile, au fur et à mesure que s'élèvent les niveaux de vie de voir le bulletin de vote demeurer en arrière. Bien qu'au fond, aucune clause constitutionnelle ne l'ait jamais imposé, le suffrage universel devait envahir la vie américaine. On pourrait aussi signaler certains aspects

mineurs. L'un qui n'est point le plus glorieux de l'histoire américaine, est la manière dont le suffrage censitaire servit dans les Etats du Sud, par le système de la poll-tax à combattre le vote des noirs et qui ne fut efficace que tant que les noirs furent assez pauvres pour n'être pas contribuables. Il fut dépassé pendant la dernière guerre où l'industrialisation du Sud a fait de chaque noir ou à peu près un contribuable et donc un électeur. Peut-être aussi se souvient-on que quand la démocratie américaine fut infestée par le problème des gangs, né de la prohibition, ce que la police et la justice n'arrivaient pas à faire, c'est-à-dire punir les gangsters pour des inculpations valables, les contrôleurs du fisc y arrivèrent assez facilement car si les gangsters avaient de bons alibis pour les mauvais coups qu'ils perpétreraient, ils avaient une mauvaise comptabilité.

La France pour sa part avait connu une évolution inverse de celle de la Grande-Bretagne et l'on sait que c'est justement parce qu'à un moment donné, le monarque a été assez fort pour imposer ses sujets sans demander leur consentement aux Etats-Généraux, que les Etats-Généraux ont perdu non seulement leur rôle fiscal mais leur rôle législatif même. On pouvait avoir de l'argent sans eux ; il était donc inutile de les consulter dans les autres domaines. Il est vrai que le système n'a fonctionné qu'autant que les problèmes financiers ont été résolus par des expédients ou autrement. Dans la grande crise financière qui précède 1789, les choses sont devenues assez graves pour qu'on soit obligé de convoquer d'abord les notables puis les Etats-Généraux pour se pencher sur ce problème financier mais la logique jouera ; on les a convoqués pour parler d'argent ; si l'on parle d'argent, il faut parler de tout et notamment de la manière dont l'argent se dépense et quand on commence à parler de la manière dont l'argent se dépense, on parle de la politique, on parle des institutions et quand les choses ne s'arrangent pas dans ce domaine là, c'est une révolution.

On n'en finirait pas de multiplier les exemples. Il en est un qui est particulièrement connu, c'est que la France qui n'avait et qui, je crois, continue à n'avoir aucune espèce de prédisposition au régime parlementaire au sens technique du terme, en a du moins appris les rudiments à l'aide de problèmes financiers et fiscaux. Ce sont les Chambres de la Restauration qui, en suivant les principes

qu'avait posés la Déclaration des Droits (les représentants de la Nation doivent consentir l'impôt, en déterminer la quotité et l'assiette et vérifier son utilité) apprendront au personnel parlementaire français, ce qu'est le contrôle sur le gouvernement.

Partout, par conséquent, la fiscalité a dans un certain sens porté la démocratie et pendant des décennies et peut-être pendant un siècle, le mariage entre elles a paru particulièrement étroit. Les systèmes censitaires, c'est-à-dire les systèmes qui mesurent le droit de suffrage à la quantité d'impôts payés ont deux significations bien différentes. Certains sont purement et simplement des moyens d'exclure la très grande majorité de la nation du droit de vote. C'est ce qui fut pratiqué en France sous la Restauration; on amputa le corps électoral d'environ 90 % de ses membres naturels en exigeant un minimum d'impôt considérablement élevé pour accorder le droit de vote, avec cette conséquence qui, d'ailleurs, ne fut pas toujours malheureuse, c'est que l'on hésita pendant un certain temps à augmenter les impôts pour ne pas augmenter le nombre des électeurs. Mais ceci n'est pas une pratique, si j'ose dire, loyale du système censitaire. Le système censitaire loyal a été pratiqué par les hommes de la première révolution, celle de 1789, et par la république bourgeoise du Directoire. Elle consiste à amputer le corps électoral non point des neuf-dixièmes de ses membres, mais du dixième qui, précisément, ne payant pas d'impôts, ne peut pas faire valoir la correspondance entre le bulletin de vote et l'impôt. Je ne défends pas le système; il a péri de lui-même du jour où les impôts indirects ont pris un certain développement.

A un moment donné, la coïncidence se trouve réalisée, le suffrage universel d'un côté, le développement d'autre part des impôts indirects, vont faire coïncider le citoyen et le contribuable. On pourrait croire que c'est à ce moment là, c'est-à-dire à peu près vers 1880, que va commencer l'histoire de la deuxième période, la réaction de ce contribuable désormais en possession du bulletin de vote pour modeler l'impôt à sa guise puisqu'aussi bien par ses représentants, il en est le maître.

Mais il y a quelque chose qui est assez déconcertant, c'est la lenteur de la réaction, c'est le décalage entre le moment où les masses sont en possession du bulletin de vote et d'autre part, le mo-

ment où elles vont développer par l'intermédiaire de leurs représentants des pressions sur la fiscalité différentes des réactions antérieures. La raison de ceci me paraît être, et c'est un phénomène constant, l'extraordinaire difficulté qu'en dehors de ce qu'il y a de plus concret, de plus tangible, de plus grossier, les citoyens ont à se représenter la fiscalité. Dans les idées des citoyens et spécialement de ceux qui vivaient, il y a encore un demi siècle, la théorie fiscale est encore très attachée aux idées qui ont inspiré, par exemple en France, les mouvements fiscaux des environs de 1788.

Lorsque l'on considère l'impôt indirect de cette période là, qui se caractérise par le fait qu'il s'agit en général d'impôts spécifiques et d'accises, qu'ils portent en général sur des produits de première nécessité, qu'ils sont, comme le dira la doctrine fiscale « progressifs à rebours » puisqu'ils frappent les consommations essentielles qui sont d'autant plus lourdes dans un budget familial que ce budget familial est plus modeste, on est étonné de voir que l'avènement du suffrage universel ne suscite pas réellement pendant plusieurs dizaines d'années de réactions véritables contre le système d'impôts indirects.

L'Assemblée Nationale élue en France en 1871 sur la base du suffrage universel pourra, sans soulever de réelles protestations et avec l'assentiment général, demander le financement de l'indemnité de guerre imposée par l'Allemagne en majeure partie aux impôts indirects.

Quant aux impôts directs, les considérations de commodité jouent un rôle considérable pour le contribuable. C'est vrai pour la psychologie fiscale de tous les temps; c'est vrai pour la psychologie fiscale de cette époque-là. On tient à l'impôt « réel », entendu au sens de la vieille doctrine fiscale (l'impôt assis sur les choses et non pas sur les personnes), l'impôt assis sur des signes extérieurs, l'impôt proportionnel. A tout cela, on tient farouchement et la revendication de l'impôt sur le revenu sera d'abord une revendication d'intellectuels, de théoriciens qui n'arrivera à prendre racine dans les masses que de façon assez lente. Par conséquent, l'on assiste pendant longtemps à une espèce de phénomène de retard. Quelques retouches de ci de là, et les vieux systèmes d'impôts peuvent demeurer en place. La conquête du bulletin de vote par le contribuable ou, si vous préférez, la conquête de l'impôt par le citoyen, n'a pas



produit les effets immédiats que l'on pouvait attendre. Au fond, ce n'est guère qu'à partir de la guerre 1914-1918 que s'amorce le second mouvement de ce processus dialectique : la réaction du bulletin de vote sur l'impôt. C'est la seconde partie de mon propos : du bulletin de vote à l'impôt.

\*\*\*

Le milieu nouveau dans lequel la fiscalité va se développer à partir de la guerre 1914-1918 avec un mouvement d'ailleurs accéléré dans une certaine mesure par la crise des années 29-30 puis par l'entrée dans la préparation de la guerre présente quatre caractères que l'on connaît bien et que je m'excuse de rappeler.

D'abord un *seuil* est incontestablement franchi. La relation entre l'économie publique et l'économie privée que l'on peut mesurer par le rapport des dépenses publiques au revenu national brut agit par « sauts » ou, si l'on préfère, par « quantum d'action ». Une pression fiscale deux fois plus forte ne produit pas seulement des effets deux fois plus forts ; elle produit des effets qualitativement différents. Entre une pression fiscale de 10 % et une pression fiscale de 30 %, il n'y a pas une simple différence de qualités, mais un abîme qualitatif.

Le deuxième élément de ce milieu fiscal nouveau, c'est que l'impôt n'a plus le monopole, que les auteurs lui accordaient, d'être le procédé de répartition des charges publiques. D'une façon certaine, le développement du financement par les manipulations et par les catastrophes monétaires peut être regrettable, mais c'est un fait : il a suppléé en partie l'impôt. Et puis des techniques de manipulation beaucoup plus fines de la monnaie et du crédit vont se mettre en place ; les Allemands en donneront un premier exemple avec l'expérience du Dr Schacht. La guerre de 1939-1945 va apprendre à tous les gouvernements à utiliser le circuit monétaire. Si l'impôt demeure la base du financement des dépenses publiques, des adjutants puissants résultent d'un certain nombre de procédés de manipulation de la monnaie ou du crédit, qui peuvent être d'ailleurs entretenus en permanence à la condition de ne pas dépasser un certain plafond ; à condition au fond, de suivre la croissance de l'économie.

Le troisième élément nouveau est dans « la démocratie sociale ». Celle-ci, qui s'était jusque là

manifestée comme une attention aux malheureux sous les formes de l'assistance, de la prévoyance, se développe avec une ampleur nouvelle et avec un programme nouveau qui est d'arriver à assurer un certain minimum de vie à une masse d'individus. L'idée se développe dans les sociétés occidentales qu'il est légitime d'opérer des prélèvements sur les revenus les plus importants pour les redistribuer. L'impôt va désormais dans la théorie fiscale être analysé comme un « filtre », comme un instrument de redistribution.

Les plus récemment venues de ces données nouvelles, ce sont probablement les données d'expansion, de croissance, d'investissement. Je sais bien que le phénomène ne date pas d'aujourd'hui. Je sais bien qu'il a été exprimé voici déjà bien longtemps dans des termes autres que ceux qui nous servent aujourd'hui. Mais tout de même, l'attention particulière apportée à ces phénomènes est nouvelle.

Si l'on considère la Direction générale des impôts français avant et après la dernière guerre, l'on peut constater non seulement une différence de génération mais dans un certain sens une différence d'univers fiscal. Ce sont les répercussions de l'impôt sur l'économie qui sont prises en considération beaucoup plus que l'égalité fiscale ou les modalités de perception.

Compte tenu de ces données nouvelles, comment a opéré la présence du citoyen détenteur du bulletin de vote ? Une première constatation s'impose et qui n'étonne guère : les citoyens se sont servis de leur bulletin de vote pour obtenir certains résultats qu'ils jugeaient favorables à leurs intérêts fiscaux. En France — et je pense que la France ne constitue pas un exemple isolé — avec patience et persévérance depuis la guerre de 1914-1918, l'importance électorale de la paysannerie et du petit commerce a abouti à une défiscalisation à peu près totale, du moins en ce qui concerne l'impôt direct, des milieux agricoles et dans une sous-fiscalisation du petit commerce. Ce phénomène en lui-même démontrerait, s'il était besoin, que le citoyen, armé de son bulletin de vote, s'en sert pour faire prévaloir son intérêt particulier.

Mais il faut tout de suite dire que les choses ne sont jamais si simples et que des phénomènes compensatoires se produisent. Le phénomène compensatoire, c'est que les groupes de pression ne se

mesurent pas seulement à leur puissance électorale, mais aussi à leurs moyens financiers. Les grandes entreprises, parallèlement à la pression antifiscale des petites ont développé aussi un système de défense, d'ailleurs beaucoup moins dans le sens de la réduction de l'impôt que dans le sens de l'exactitude du contrôle. Du côté du petit commerce, du côté de l'artisanat, les groupes de pression demandent une réduction du taux des impôts mais surtout un allègement des contrôles et des règles miséricordieuses d'assiette. Les représentants des grandes entreprises plaident naturellement sur le taux de l'impôt mais ont une conviction plus modérée et insistent surtout sur la nécessité, non point d'un contrôle sévère, il ne faut pas trop demander aux gens, mais sur la nécessité si le contrôle est sévère pour les uns, qu'il soit aussi sévère pour les autres.

Ce qui a surtout compensé ce phénomène de déformation des principes de la fiscalité auquel risquait de conduire la détention du bulletin de vote par le citoyen, c'est l'incompréhension des phénomènes de la fiscalité. Le citoyen, lorsque, par l'intermédiaire des groupes de pression, il veut agir sur la fiscalité, agit souvent à contre-sens et aboutit à des résultats paradoxaux. Partant d'idées extravagantes, au point de vue de la technique fiscale ou tout simplement de la justice, il arrive à un résultat tolérable parce qu'il a mal raisonné à partir de ces prémisses.

Je vais citer, à cet égard, un exemple français qui est bien connu : l'une des revendications essentielles du mouvement Pujade a été la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçue au stade du détail. Or, quand on faisait l'analyse des conditions dans lesquelles le petit commerce de détail français malgré une irrationalité économique considérable, malgré des prix de revient élevés pouvait résister à la concurrence des grands magasins, ou des magasins à succursales multiples, il apparaissait que l'une des causes de cette survie était dans le fait que soit légalement par le jeu du forfait, soit illégalement par le jeu d'une fraude qu'aucun contrôle ne parvenait à serrer de très près, le petit commerce gardait pour lui une bonne partie de la taxe locale prélevée sur le client et incorporée dans ses prix, cependant que le grand magasin ou la société de distribution ne pouvait pas en faire autant. Or, l'une des revendications essentielles du mouvement Pujade a été

justement la demande de suppression de cet impôt qui par la fraude légale, ou illégale, qu'il permettait, était un des états qui maintenait le petit commerce français.

Un livre récent que l'on doit à un membre éminent de la Cour des Comptes (M. Dubergé) traite de la psychologie sociale de l'impôt. Or, en lisant ses remarquables analyses, on est frappé des erreurs que commettent à tous les échelons les contribuables sur ce qui est leur intérêt propre. Par exemple, ce sont les « cadres » qui manifestent la plus grande faveur aux impôts directs et la plus grande défaveur aux impôts indirects. Or dans nos pays, les cadres sont en général beaucoup plus mal traités que les autres catégories sociales par l'impôt sur le revenu. Mais les cadres ont en général reçu une certaine éducation universitaire et l'un des dogmes qu'ils ont puisé dans leur enseignement universitaire, c'est que l'impôt sur le revenu est un bon impôt, que l'impôt direct est supérieur à l'impôt indirect et ceci se traduit dans leur comportement.

Les considérations de commodité jouent, en revanche, un rôle extraordinaire dans la manière dont les autres contribuables réagissent. L'impôt sur l'énergie ou ses équivalents, sont populaires sans considération de leurs effets économiques parce que ces impôts seraient invisibles. Donc, si le contribuable en tant que citoyen organisé, avec ses groupements de défense et ses groupes de pression, s'agite beaucoup, il n'est pas sûr qu'il s'agite dans un sens efficace qui finirait par détruire la justice et les rendements fiscaux. Ce sont finalement l'ignorance et les préjugés du contribuable qui rendent supportables les pressions qu'il essaie d'exercer.

Au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle sociale, les erreurs dans les calculs économiques et fiscaux sont d'ailleurs moins grandes. En général, les spécialistes de la fiscalité des grandes entreprises savent beaucoup mieux où est l'intérêt réel de leur entreprise. Mais leurs patrons ne le savent pas toujours et, dans le privé, un directeur fiscal de grande entreprise tient des propos, qui peuvent être peut-être rapportés à son patron mais qui seraient difficilement tenus dans une réunion de patrons car ils sont parfaitement hétérodoxes par rapport à un certain nombre d'opinions reçues dans le milieu. Donc toute une série de facteurs psychologiques venant des préjugés, de l'éducation, de la

surestimation de facteurs tels que la commodité de l'impôt, empêchent le contribuable, avec son bulletin de vote, de perturber très gravement les données rationnelles de la fiscalité.

Je voudrais montrer un deuxième point : la compensation des pressions d'intérêt se réalise par une autre voie. La défiscalisation par un bout entraîne une refiscalisation par l'autre en vertu de ce principe qu'il faut bien finir par prendre l'argent où il est et il est un peu partout. Voyons l'exemple français. Des catégories sociales sont arrivées à se défiscaliser au regard de l'impôt sur le revenu. Mais cette défiscalisation a eu des résultats assez curieux. On louange volontiers les Anglais d'inventer sans le faire exprès. Mais cela arrive à tous les peuples ; cela est arrivé à la France. La France a inventé la juridiction administrative alors que personne n'en avait l'idée au départ. De même elle a inventé un impôt sur la dépense, à la suite d'une série de démarches qui n'ont pas eu d'autre but que de compenser par l'impôt indirect une défiscalisation dans l'impôt direct. Dès qu'elle fut entrée dans cette voie, il a fallu rendre ces impôts indirects, puisqu'aussi bien ils étaient si importants, plus raisonnables d'abord, plus rationnels ensuite et ainsi, on a construit, par le système de la taxe sur la valeur ajoutée, un véritable impôt sur la dépense.

À l'heure actuelle, en France comme dans tous les pays qui pratiquent un système de taxe sur le chiffre d'affaires général et non cumulatif, on arrive à ce résultat, que tout individu qui dépense quelque chose, paye en proportion de sa dépense quelque chose à l'État : en France 25 %.

L'approche de la dépense n'est pas une approche impeccable de la capacité contributive parce qu'il y a des gens qui dépensent plus que leurs revenus et d'autres qui dépensent moins. Mais après tout, cette façon de favoriser l'épargne peut être défendue. Surtout il s'agit d'un impôt qui est pratiquement peu fraudé. Or les impôts sur le revenu sont dans beaucoup de cas devenus tellement monstrueux quant aux règles d'assiette que la progressivité donne une allure exponentielle à la « fonction d'injustice » pour autant du moins qu'ils pèsent sur les revenus des personnes physiques. Des fiscalistes comme M. Laufenburger ou M. Duverger ont admis que, du point de vue du rendement, des avantages économiques et de la justice, l'impôt indirect, à la condition qu'il soit généralisé,

rationalisé, neutralisé, (c'est-à-dire indifférent à la nature des produits et des circuits) était supérieur à ce qu'était devenu un impôt direct sur lequel les contribuables avaient exercé tant de pressions qu'il en était sorti tout déformé. Le propos est-il exact ? Je le crois très largement pour ma part, d'autant plus qu'il faudrait être réaliste et admettre que l'impôt sur les sociétés se comporte de plus en plus comme un impôt sur la dépense. Les grandes sociétés sont « directrices » des prix dans un très grand nombre de secteurs et la fiscalité qui les frappe réagit sur le niveau des prix.

Finalement, l'action un peu aveugle du contribuable combinée avec la nécessité de maintenir les recettes publiques à un certain niveau, a donné au système fiscal français une allure curieuse. D'une part, la plus grosse partie des recettes fiscales est constituée par des impôts qui, en réalité d'une façon ou d'une autre, atteignent la dépense. En revanche, l'impôt sur le revenu des personnes physiques demeure comme le témoin des déformations que le contribuable-citoyen a infligées à la fiscalité. Ainsi l'on a deux fiscalités : une fiscalité de façade sur laquelle on se bat, qui traduit une lutte des classes de contribuables entre eux, une fiscalité réelle qui traduit dans un certain sens la rationalité économique, l'action des techniciens et le fait qu'il faut bien couvrir les dépenses publiques.

Un troisième trait à relever concerne la façon dont les notions d'interventionnisme fiscal se sont nuancées. L'on a vu se développer un interventionnisme électoral et un interventionnisme technique. L'interventionnisme électoral, c'est celui qui a consisté au fond à pratiquer la défiscalisation et à financer un certain nombre de dépenses par l'impôt sur le revenu ou par des impôts du même type. C'est, semble-t-il, le plus important. En réalité, l'interventionnisme des techniciens joue un rôle beaucoup plus grand et notamment ce que j'appellerai l'interventionnisme d'expansion qui, par exemple, a amené à analyser toute une série de règles fiscales en fonction des nécessités de croissance des entreprises ou encore l'interventionnisme d'action structurelle destiné à encourager ou à décourager certains secteurs, même certaines structures sociales.

Finalement, le problème de l'interventionnisme a été à peu près éclairé ; il semble que nos systèmes fiscaux, mises à part les actions du type conjoncturel, soient à peu près bâtis sur l'idée que l'impôt indirect du type moderne et notamment l'impôt

sur la dépense doit être neutre, ne doit pas altérer la rationalité économique. Il faut que dans les équations économiques qu'un entrepreneur idéal serait amené à écrire, il n'ait pas à faire entrer l'impôt en ligne de compte. L'impôt direct, au contraire, pourrait agir soit sur les structures, soit sur la conjoncture.

Il resterait un quatrième point à traiter ; je ne le ferai pas à fond ici, c'est le problème du contrôle et des libertés publiques. A lui seul, il mériterait un développement beaucoup plus poussé ; mais ce problème du contrôle ne se pose de façon très réelle que dans le secteur de l'impôt direct sur le revenu à l'égard des personnes physiques. En effet, lorsqu'il s'agit d'un impôt sur les sociétés ou d'un impôt généralisé sur la dépense, les techniques de contrôle sont devenues à la fois plus inquisitoriales et moins personnelles. Les gabelous qui arrêtaient les détenteurs de tonnelets d'eau de vie sur les routes se sont transformés en enquêteurs sachant scruter une comptabilité. Malgré les apparences, au fur et à mesure que les entreprises se rationalisent, se donnent l'appareil de comptabilité indispensable pour se conduire, l'inquisition acquiert un caractère moins offensant pour les libertés publiques.

En effet, le perfectionnement des contrôles fiscaux, le perfectionnement des recoupements, quoi qu'on dise, ne paraissent pas contraires aux libertés publiques. Le droit de communication, notamment sur les comptes bancaires ne paraît pas devoir faire crier à un régime de délation et d'inquisition.

\*  
\*\*

Ainsi, nous avons envisagé les deux moments de

la dialectique qui relie l'impôt et le bulletin de vote, le contribuable et le citoyen.

Le mouvement de l'impôt vers le bulletin de vote, la transformation du contribuable en citoyen est ancien ; il est acquis.

Plus difficile à apprécier est l'autre mouvement, celui qui conduit le citoyen à user de son arme suprême, le droit de suffrage, pour essayer d'alléger la charge fiscale. A première vue, l'on aurait pu craindre une destruction des principes fiscaux par la démagogie. En fait, et pour des raisons assez ironiques, il n'en a rien été.

La nature des choses d'abord s'est opposée à ce résultat. Là où le citoyen a refusé l'impôt direct, il s'est, inconsciemment mais nécessairement, rallié à l'impôt indirect. Mais le perfectionnement des techniques, l'élévation des niveaux de vie ont permis de substituer aux impôts indirects du XIX<sup>e</sup> siècle un impôt généralisé sur la dépense qui, en fin de compte, sur le plan pratique, réalise une approche de la capacité contributive des personnes physiques supérieures à celle que réalise un impôt sur le revenu déformé par la démagogie fiscale. D'autre part, la mauvaise information, les préjugés des contribuables ont souvent empêché leur action collective de produire des fruits dangereux.

On pourrait évidemment rêver d'un monde moins ironique, dans lequel c'est une information réelle des citoyens non seulement sur leur intérêt personnel ou de groupe mais sur l'intérêt général, qui permettrait une fiscalité juste et rentable. On retrouve là le problème d'information et d'éducation qui, à l'heure actuelle, est sans doute le problème majeur des démocraties.



# Conséquences stratégiques et politiques de l'existence d'armes de destruction massive

---

par Pierre M. GALLOIS  
Général de Brigade (C.R.).

★

## AVANT-PROPOS

### Le Pacte Atlantique et l'évolution des techniques d'armement

On peut se demander si la sécurité de l'Europe est toujours assurée par un Pacte dont l'efficacité a été jusqu'à maintenant évidente, mais dont il n'est pas sûr qu'il soit toujours à la mesure de la révolution technique et stratégique qui se déroule actuellement sous nos yeux. André Fontaine faisait remarquer avec raison, dans son livre sur l'Alliance Atlantique, que le Pacte avait rempli parfaitement son objet et que la ligne de défense qu'il avait tracée n'avait pas varié d'un pouce durant les dix dernières années. Cependant, au cours de cette décennie, il est apparu que les conditions techniques, stratégiques et politiques qui étaient réunies au moment où le Traité de Washington fut conclu, ont été progressivement modifiées. C'est pourquoi il est possible de se demander si un instrument diplomatique et politique, conçu à un certain moment de notre Histoire récente et correspondant d'ailleurs à des exigences permanentes, conserve aujourd'hui, dans sa forme présente, la même efficacité, et surtout s'il la conservera longtemps encore.

Pour mesurer l'impact de cette évolution technique et stratégique évoquée précédemment sur les relations internationales, il faut d'abord rappeler quelles étaient les caractéristiques de la situation qui existait au moment de la signature du Pacte, et ensuite les comparer aux traits dominants de la situation présente.

En 1950, les Etats-Unis disposaient d'un monopole atomique qui était pratiquement total, puis-

que la première explosion expérimentale soviétique n'était vieille que de quelques mois. Aujourd'hui, on le sait, non seulement ce monopole n'existe plus, mais tandis que la Russie a considérablement accru le stock de ses armes nucléaires, d'autres Puissances disposent aussi de cet arsenal. On pense également que la Chine, demain, les Indes, après-demain, la Suède, voire la Suisse, acquerront aussi l'explosif nouveau. Dans ce domaine, la situation est donc aujourd'hui entièrement différente de ce qu'elle était au moment où le Pacte de Washington fut signé.

En 1950, le territoire américain ne pouvait pas être atteint par les forces aériennes soviétiques. Pour qu'il le soit, il eut fallu que l'aviation stratégique russe effectue des missions sans retour, à l'aide d'appareils relativement lents, détectés à très grande distance des rivages américains et, par conséquent, dans des conditions si précaires qu'aucune opération de guerre sérieuse n'aurait pu être échafaudée sur l'utilisation de forces aussi mal adaptées à une telle mission. Depuis 1959, c'est-à-dire depuis que M. Khrouchtchev a administré au monde la preuve qu'il commençait de se constituer un arsenal de missiles balistiques capables d'enlever une charge thermonucléaire et de la transporter sur quelques 8.000 à 10.000 kilomètres, voici que le peuple américain tout entier est à portée des coups que son adversaire potentiel pourrait lui administrer. Au même titre que les nations de l'Europe occidentale, les Etats-Unis sont placés en première ligne. C'est la première fois dans leur Histoire, depuis qu'ils comptent en tant que grande nation, qu'ils se trouvent ramenés aux mêmes conditions stratégiques que les autres pays du vieux monde.

Au moment du Traité de Washington, le sentiment général était que l'Amérique l'emportait, et de loin, dans la course scientifique et technique. Il ne serait venu à l'idée de personne d'imaginer une rivalité quelconque entre les moyens intellectuels et matériels des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. Cette dernière se trouvait distancée et semblait devoir le demeurer pour longtemps. Aujourd'hui, tout au moins pour certaines nations et pour les opinions publiques plus ou moins éclairées, il n'en va plus ainsi. Les succès remportés par les savants soviétiques dans le domaine spatial ont été suffisamment spectaculaire pour faire croire à une certaine parité, sinon à une certaine supériorité des méthodes et des moyens marxistes-léninistes sur ceux de la libre entreprise.

Ce sont là trois faits d'importance, car ils bouleversent de fond en comble la géopolitique de l'heure. Mais on pourrait en ajouter d'autres.

C'est ainsi, par exemple, qu'en 1950 la menace soviétique était « frontale » en ce sens qu'il s'agissait, pour l'Occident, de dresser une barrière et de s'opposer par la force à un éventuel déboulé des unités blindées soviétiques vers l'Atlantique. Contre cette menace, les pays du monde occidental faisaient bloc. Ils n'avaient d'autre souci, tout au moins en matière de sécurité, que de se défendre contre une agression militaire dont on pensait qu'elle serait menée avec les puissants moyens dont les Russes avaient usés pour écraser, à l'Est, le III<sup>e</sup> Reich. Aujourd'hui cette menace existe toujours, ou tout au moins elle demeure présente à l'esprit des stratèges. Mais, en fait, l'action agressive adverse a été largement diversifiée puisque chacun des pays signataires du Pacte doit payer lourdement sa politique coloniale passée. La Belgique a eu son Congo, la France son Algérie, le Portugal son Angola, les Pays-Bas leur Nouvelle-Guinée, etc. La liquidation du passé crée des forces centrifuges qui écartent chacun des pays considérés d'une mission qui, voici une dizaine d'années, leur paraissait capitale et dont l'urgence est aujourd'hui dépassée par le fardeau des entreprises coloniales dont il faut s'alléger sans pour autant perdre toute substance.

Il faut ajouter aussi qu'en 1950, c'est-à-dire avant que la Conférence de Lisbonne n'ait dissipé les illusions à cet égard, le prix des hommes et celui des armes apparaissait abordables. Chacun

pensait qu'en réunissant les moyens et les populations de quinze nations atlantiques, à l'image des coalitions du passé, l'on additionnerait la puissance de chaque peuple et que l'on finirait par mettre sur pied un instrument de défense efficace et relativement abordable au point de vue financier. La Conférence de Lisbonne a montré le caractère illusoire de ces vues. Des quelques cent divisions que le monde occidental croyait pouvoir mettre sur pied avant que les hommes d'Etat et que les économistes se réunissent sur les rives du Tage, il ne reste que des moyens beaucoup plus réduits qui, malgré leur modicité, sont à peine à la mesure des économies et surtout de l'organisation sociale des pays de l'Europe occidentale. Le bien-être croissant de ces peuples autorise de moins en moins qu'on en vienne à une défense fondée sur les masses armées, d'autant qu'en guerre froide il est évident à tous qu'il est impossible, compte-tenu du système social du monde capitaliste, de maintenir sous les drapeaux et d'armer des effectifs assez nombreux pour décourager un adversaire monolithique et capable de rassembler bien plus aisément des forces plus nombreuses, armées et ravitaillées par un seul système de recherche, de production et de support logistique.

Autre trait de la situation nouvelle : la diplomatie russe a pris un autre visage et on ne peut pas dire que, pour les masses tout au moins, le « khrouchtchevisme » soit aussi rébarbatif qu'il était le stalinisme.

Enfin, le développement économique et social de l'Europe de l'Ouest, la réussite du plan Marshall d'abord, les efforts proprement européens ensuite, ont créé une situation totalement différente de celle qui existait au moment où, avec l'aide des Etats-Unis, cette Europe relevait ses ruines et cherchait à endiguer l'emprise soviétique. Cette réussite économique est aussi à l'origine de succès scientifiques et techniques qui font mal supporter le caractère exclusif du monopole atomique américain, fut-il au service de la sécurité européenne. Aussi, dans ce domaine également, les conditions qui existaient voici une dizaine d'années ont été modifiées.

\*\*\*

On doit admettre que le facteur décisif en

matière de Défense, et plus généralement de Sécurité, est constitué par les possibilités des armes nouvelles. D'une part, l'explosif à fission de l'atome, puis à fusion, en permettant de concentrer de formidables quantités d'énergie destructrice, a bouleversé jusqu'aux principes de la guerre. D'autre part, une discontinuité analogue dans l'histoire des armes vient d'être créée par la mise au point du missile balistique. Parcourant plus d'une dizaine de milliers de kilomètres, arrivant sur l'objectif à des vitesses vingt fois plus grandes que celle du son, transportant enfin une charge explosive capable de raser une grande agglomération, le missile balistique a contracté les distances, nivelé les continents, comblé les océans, annulé toutes les notions classiques de recul géographique et de relief au point que n'importe quel objectif fixe, où qu'il soit situé à la surface du globe, pourra demain être détruit d'à peu près n'importe quel point du monde, et dans des laps de temps inférieurs à l'heure.

Pareille révolution, à la fois en ce qui concerne la nature de l'explosif et les performances de l'engin porteur, s'est produite brutalement. Spécialistes ou non, nous avons tous du mal à en assimiler les conséquences. On peut admettre toutefois qu'à partir du moment où M. Khrouchtchev a fait dissiper dans l'espace, en une fraction de seconde, une énergie équivalente à celle qu'aurait produite l'explosion de 58 millions de tonnes de T.N.T., bien des éléments connus et auxquels nous sommes habitués se trouvent modifiés. C'est que cette quantité d'énergie est plus de dix fois supérieure à celle dont on usa au cours des cinq ans de la deuxième guerre mondiale pour exterminer quelque 50 millions d'êtres humains.

La discontinuité entre le système classique auquel nous sommes habitués par les enseignements de l'Histoire, et le système nucléaire dont nous devinons encore mal la nature, conduit à porter des jugements que nous croyons sûrs et que, pourtant, l'analyse invalide. On a attribué à Mao-Tsé-Toung l'idée que son pays, grâce à sa très forte population, était à l'abri de la menace nucléaire et que, dans un conflit qui l'opposerait à une autre nation, Pékin sortirait toujours vainqueur en raison des masses humaines dont il dispose. Le raisonnement paraît valable et il semble naturel d'y souscrire. Et pourtant...

Aujourd'hui, les civilisations du type occidental sont fondées sur le rassemblement des hommes et des biens matériels. Ces hommes, pour être efficaces, doivent penser, créer de l'énergie, travailler et aussi consommer ensemble. On ne peut concevoir de civilisation mécanique qui ne dépende de l'agglomération d'êtres humains. Même la Chine Populaire est obligée d'en passer par cette obligation. Si bien que, comme tout autre pays et dans la même mesure, la Chine est vulnérable à des armes dont un petit nombre suffirait à détruire les quelques agglomérations indispensables au développement économique et social du peuple chinois, fut-il composé de plus de 600 millions d'êtres humains. On voit mal le gouvernement de Pékin prenant le risque d'en venir aux armes en sachant qu'il doit envisager l'annihilation éventuelle des cinquante ou cent agglomérations qui conditionnent le développement scientifique, technique, économique et par conséquent l'évolution sociale du pays. Quelles que soient les dimensions géographiques de la Chine, ses agglomérations sont analogues à celles des autres peuples et aussi vulnérables à l'arme nucléaire. Pas plus que la Suisse ou que les Etats-Unis, la Chine ne peut ignorer ce genre de péril.

Pour un agresseur puissant, il y a peu de différence entre les 300 missiles nécessaires à détruire la totalité des grandes agglomérations chinoises, et les 5 ou 6 missiles qui suffiraient à infliger des ravages analogues à un pays comme la Suisse. En outre, si à la situation de bipolarité actuelle était substitué un monde dans lequel trois grandes Puissances disposeraient chacune d'un important arsenal thermonucléaire, aucune de ces trois Puissances ne pourrait envisager, le cœur léger, d'en venir aux mains l'une contre l'autre. Si la Chine s'en prenait à la Russie, c'est l'Amérique qui l'emporterait dans la course au bonheur que les peuples disputent avec l'âpreté que l'on sait. Et si l'Amérique s'en prenait à la Chine, ou vice versa, c'est évidemment la Russie qui serait, et de loin, le vainqueur d'un pareil conflit. A l'âge nucléaire, celui qui gagne est celui qui ne se bat pas. Si bien que, loin de présenter de graves dangers en ce qui concerne la survie de la Russie ou des Etats-Unis, l'accession de la Chine au rang de Puissance atomique pourrait accroître la stabilité entre Grands. Les Chinois d'ailleurs en sont conscients, puisque leur Ministre des Affaires Etrangères,

interviewé par le représentant de l'Agence Reuter en Extrême-Orient, a rappelé que « plus les armes nucléaires seraient disséminées à l'échelon national, plus grande serait la stabilité mondiale ».

Toutes ces affirmations apparaissent paradoxales mais, lorsqu'on les analyse, on constate qu'elles sont fondées sur des données nouvelles et qu'elles appartiennent à la logique de l'atome.

Autre exemple d'anomalie apparente : si, demain, n'ayant procédé à aucune explosion expérimentale, une grande Puissance pouvait faire scientifiquement la preuve de ses connaissances en matière atomique et montrer à des experts des charges explosives d'une technologie analogue à celle des autres pays, ils ne serait pas possible de contester à cette Puissance les privilèges que l'on accorde normalement, en matière de sécurité, à un pays doté de moyens atomiques. C'est que le risque qui serait pris à spéculer sur le non fonctionnement de ces explosifs non expérimentés au préalable serait par trop considérable. Voilà encore une différence d'avec les conceptions d'un passé récent au cours duquel une arme n'était redoutée que si son fonctionnement était prouvé.

Ce ne sont pas là les seuls paradoxes de l'époque nouvelle. Il y en a d'autres. C'est ainsi, par exemple, qu'il n'est plus vrai de dire que le plus fort numériquement l'emporte, que la victoire est à celui qui attaque le premier, que la puissance démographique conserve sa valeur, que des armes défensives au service d'une stratégie défensive assurent une certaine sécurité, comme ce pouvait être le cas jadis, etc., etc. Les exemples abondent, mais il importe de démontrer le raisonnement qui conduit à eux. L'ère nouvelle a des caractéristiques bien singulières.

Un éminent expert italien, M. Roberto Guidi, faisait une distinction intéressante entre l'ère classique et ce qu'il appelait l'ère atomique. En matière de rapport des forces et d'étalon de puissance, la première était caractérisée par la possession de la terre, par les hommes et, par conséquent, par les soldats qui y vivaient. Cette notion de surface territoriale conduisait à celle de frontières que l'on défend et à celle d'alliances par lesquelles on allonge ou renforce les frontières d'un même parti et grâce auxquelles on englobe dans un même camp plus d'hommes et des moyens de combat plus nombreux. Avec l'ère nouvelle,

au contraire, la sécurité et la puissance militaire ne sont plus fondées, du moins dans une même proportion, sur les dimensions géographiques du territoire, sur la population, sur les frontières et sur les alliances. Le missile balistique a contracté les distances et, par conséquent, supprimé les notions classiques de géographie stratégique. Où qu'il soit situé à la surface du globe, un pays peut en attaquer ou en défendre un autre, où qu'il soit. L'énorme quantité de destruction que représente un petit nombre d'armes nouvelles accorde aux petits le privilège de pouvoir se défendre contre les « Moyens » et les « Grands ». Les risques à prendre à manier l'arsenal nouveau sont si graves que les formes d'alliance classique ont disparu pour faire place soit à la neutralité, soit à l'isolement, soit à l'intégration afin qu'une même « machinerie politique » dispose du pouvoir de décision et ainsi impose le respect en rendant crédible un éventuel recours aux armes nouvelles.

Mais on peut définir d'une manière plus précise les caractéristiques particulières de la période dans laquelle il nous faut vivre.

#### A. — NOUVELLES DIMENSIONS DU RISQUE

A l'exception des grandes invasions asiatiques, qui n'étaient pas provoquées par leurs victimes mais subies par elles, les conflits qui se sont déroulés au cours des siècles ont été fondés, le plus souvent, sur une certaine comparaison entre le risque à prendre et l'enjeu convoité. Autrement dit, du moins à l'origine d'un conflit, un certain rapport existait généralement entre les conséquences de la défaite et les bénéfices de la victoire. Certaines guerres qui se déroulèrent en Europe au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle furent particulièrement intelligentes en ce sens qu'au prix de pertes minimes, celui qui en était l'initiateur en tirait des profits considérables.

Aujourd'hui, entre le plus important des enjeux disputés et les conséquences probables d'un recours à la force, du moins entre Puissances nucléaires, la disproportion est telle qu'une sorte de statu-quo pacifique s'impose et qu'il faut négocier. Hier, le chef d'un Etat qui entraînait en belligérance risquait la perte d'une partie de son



armée, le paiement d'un tribut, l'abandon d'une province, l'occupation temporaire de son pays. Il ne pouvait envisager que la guerre se termine par un désastre d'une telle ampleur que son pays soit pratiquement rayé de la carte du monde pendant de nombreuses années.

Hier, à la lecture d'une dépêche malsonnante, tout un peuple partait en guerre et c'était le désastre de Sedan. Aujourd'hui, lorsqu'un avion américain est abattu par un chasseur soviétique, ou par les canons anti-aériens chinois, l'on se contente de représentations diplomatiques et l'on négocie la libération des prisonniers et le montant d'éventuels dommages.

Ce qui est évident à tous, c'est qu'un incident qui aurait été jadis un « casus-belli », ne peut être aujourd'hui que l'objet de négociations. L'écart est tellement grand entre la portée intrinsèque de cet incident et les incalculables conséquences d'un affrontement armé qu'il faut s'en tenir à la discussion, à condition naturellement que le différend oppose deux nations possédant des armes atomiques.

Chaque année, de nombreux exercices de défense passive sont effectués dans les grands pays, soit à l'initiative des organisations de défense civile, soit dans le cadre d'exercices purement militaires. Voici deux ans, l'un de ces exercices avait permis aux services de la Défense Passive des États-Unis de mesurer l'ampleur de la menace nucléaire. L'exercice était fondé sur l'attaque du territoire américain par un agresseur qui aurait lancé contre ce pays 263 projectiles de 1 à 10 mégatonnes. Les pertes initiales auraient alors dépassé 50 millions, il y aurait eu 20 millions de blessés et l'habitat aurait été détruit à 75 %.

On voit mal quel différend serait à la mesure de pareilles destructions, et l'on conçoit que les perspectives d'un conflit thermonucléaire ne puissent être envisagées que s'il s'agit d'affronter une menace absolument décisive. Il en résulte une grande stabilité entre Puissances dotées d'un arsenal nucléaire. Cette stabilité n'est d'ailleurs pas entièrement due à la qualité ou à la quantité des armes qui figurent respectivement aux panoplies des Puissances atomiques. C'est que même si l'un des partis en présence avait une forte probabilité de neutraliser préventivement les moyens adverses, une erreur d'appréciation de

sa part aboutirait à de tels résultats que le risque ne pourrait être pris de spéculer sur cette probabilité de réussite, fut-elle élevée. Il serait plus rationnel de renoncer à l'épreuve de force et de maintenir le statu-quo en attendant de le modifier par d'autres moyens que ceux de l'affrontement direct. En somme, entre deux pays pourvus d'un arsenal nucléaire diversifié, c'est-à-dire couvrant la quasi totalité des puissances de destruction et des moyens de lancement et de transport aujourd'hui disponibles, il semble bien que le combat ouvert soit rendu impossible. De même que certains vaccins ont délivré l'humanité de certaines maladies, il semblerait que, sous réserve d'une évolution technique toujours possible, la guerre soit éliminée comme moyen politique, du moins entre Puissances dotées d'un arsenal atomique et lorsqu'il s'agit de la défense de leurs « œuvres vives ».

Autre conséquence de cette dimension inaccoutumée du risque : l'arrêt des guerres en chaîne. Hier, quand un conflit éclatait, des pays autres que les premiers belligérants pouvaient envisager de se joindre à l'un ou à l'autre des partis en présence. Au prix de l'envoi d'un corps expéditionnaire et en risquant la perte de quelques unités, il pouvait apparaître rationnel de tenter l'aventure. Si celle-ci se terminait favorablement pour le clan choisi, on participait aux négociations destinées à ramener la paix et l'on pouvait tirer quelques bénéfices du secours ainsi apporté au vainqueur. Dans ce cas encore, le risque pris était mince, mais les avantages pouvaient être substantiels. On était donc encouragé à se joindre à la lutte et c'est pourquoi, bien que déclenchés par des événements mineurs, les conflits faisaient souvent « boule de neige » pour intéresser plusieurs peuples, voire dégénérer en affaires d'importance mondiale. Et combien sur les 50 millions de morts de la deuxième guerre mondiale ont-ils su pourquoi ils mourraient ? Désormais il n'en va plus de même. Chacun mesure les dimensions nouvelles du risque et se garde de participer à un conflit dont les conséquences pourraient être beaucoup trop graves. Ainsi, contrairement à ce que croit l'opinion publique en général, l'ère nucléaire présente l'avantage de minimiser la probabilité et la fréquence des guerres en chaîne, tout au moins lorsqu'elles risquent d'impliquer des pays dotés de l'arsenal nouveau.

Enfin, toujours du côté positif de la situation actuelle, il faut tenir compte des réactions psychologiques et de la juste aversion qu'inspirent les armes nucléaires. Hier, bien des conflits ont été facilement admis par les peuples et il a été question de guerres « fraîches et joyeuses » et de départs vers le front « la fleur au fusil ». Pour certains, la guerre commençait par une aventure. Aujourd'hui, d'entrée de jeu, elle a pris pour tous un autre caractère. L'aventure en est exclue. La guerre — atomique — ne conserve aucun des attraits que pouvaient encore avoir les conflits classiques.

Ainsi, stabilité entre Puissances nucléaires, plus de guerres en chaîne, résistance des masses à l'idée d'affrontement par les armes, tels sont les principaux facteurs positifs qui résultent de l'existence d'armes à grand pouvoir de destruction.

Mais, à ces facteurs positifs, il faut en opposer d'autres, qui sont négatifs ou qui posent des problèmes entièrement nouveaux.

C'est d'abord que le monde se trouve divisé en deux clans : celui qui comporte les Puissances pourvues d'armes nucléaires, Puissances qui constituent autant d'États « sanctuaires », garantis les uns vis-à-vis des autres, et celui qui est constitué par les autres peuples, ceux-ci ne dépendant, selon les circonstances, que du bon vouloir, de la prudence ou de l'audace des précédents. On objectera qu'il en a toujours été ainsi dans l'Histoire et que ce n'est là qu'une illustration plus nette peut-être d'un fait connu depuis toujours et que l'on désignait par le terme de hiérarchie des Puissances. En réalité, la situation est aujourd'hui différente en ce sens qu'il n'y a plus hiérarchie des Puissances, avec la notion de gradation qu'impliquait le terme, mais création de deux types d'États dont l'un est composé de nations nucléaires, c'est-à-dire toutes-puissantes, et dont l'autre est formé de pays incapables d'assurer leur sécurité. En outre, autre caractéristique : la nature des armes dont on disposait jadis permettait des associations ou des alliances, alors que le risque inhérent à l'existence même des arsenaux nucléaires rend aujourd'hui précaires de pareils accords. La logique nouvelle donne à penser, en effet, que s'il est peut-être plausible qu'un gouvernement ou qu'un peuple aille au sacrifice suprême lorsqu'il s'agit de défendre l'in-

tégrité de son territoire ou sa souveraineté, il n'est guère crédible qu'il prenne un risque comparable au profit d'une autre nation, fut-elle amie ou alliée. Voici donc compromis un système de forces ou un système de sécurité que le monde a pourtant connu pendant des siècles.

Hier, les nations s'unissaient soit pour l'emporter sur un adversaire dans une coalition offensive, soit pour se défendre contre lui. Il s'agissait de disposer d'un nombre maximum de combattants et l'alliance avait pour objet d'additionner les soldats d'un peuple à ceux des pays alliés. Mais le risque qui était alors pris à entrer dans une alliance c'était la perte des contingents fournis, voire l'occupation temporaire du territoire, la cession d'une province, un changement de dynastie. Ce n'était pas la destruction systématique, le chaos total et une perte de substance qui exigeraient des dizaines d'années d'efforts pour en effacer les traces. C'est bien cette nouvelle appréciation du risque qui limite l'efficacité des alliances classiques.

Déjà, au mois d'avril 1959, alors qu'il était interrogé sur les problèmes de sécurité par un sénateur, M. Christian Herter, nouveau Secrétaire d'Etat américain répondait en substance : « On ne peut imaginer qu'un Président des Etats-Unis utilise les armes nouvelles, à moins que la sécurité du peuple américain lui-même ne soit en jeu ». C'est que la mise au point d'engins balistiques à grande portée ayant ôté aux Etats-Unis l'invulnérabilité naturelle qu'ils tenaient de la géographie, les voici conduits à plus de prudence dans les engagements qu'ils peuvent prendre à l'extérieur et les garanties qu'ils peuvent accorder à d'autres nations. Pour sa part, le Général Maxwell D. Taylor, Conseiller personnel du Président des Etats-Unis pour les questions militaires, écrivait dans « The Uncertain Trumpet » que « dans les conditions actuelles... il n'apparaît plus plausible, ni pour nous-mêmes, ni pour nos alliés, ni pour nos ennemis, que nous voudrions utiliser nos forces de représailles atomiques pour tout autre but que pour assurer notre survie nationale ». Il ajoutait : « Nous devons redéfinir la guerre générale comme étant synonyme d'un échange nucléaire entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. La guerre limitée comprendra par suite toute autre forme d'opérations militaires ». Le Général Taylor illustre ainsi une évidence, à savoir que le recours

aux armes de destruction massive n'est guère crédible que s'il s'agit de défendre les œuvres vives du peuple qui les possède. L'affirmation signifie également que les systèmes d'alliance fondés sur la garantie d'intervention nucléaire fournie par un pays à ses alliés deviennent singulièrement précaires puisque la Puissance garante risque le sacrifice suprême, même lorsque ce n'est pas son existence qui est en jeu.

Cette limitation de l'efficacité de certains systèmes d'alliance autorise la politique des « faits accomplis ». À partir du moment où les œuvres vives des peuples « sanctuaires », c'est-à-dire de ceux qui disposent d'un armement nucléaire, ne sont pas menacées, la politique du « fait accompli » peut rapporter des dividendes aux Puissances assez audacieuses pour en prendre les risques. C'est, dans une certaine mesure, la caractéristique de la période actuelle. La situation internationale est en effet marquée par une série de « faits accomplis » qui ne menacent en aucun cas les intérêts vitaux des deux ou trois principales Puissances nucléaires, mais qui s'accomplissent au détriment des intérêts de certains pays dépourvus de cet armement et dont on peut par conséquent se disputer les biens sans courir de risques excessifs.

D'ailleurs, un bref retour en arrière souligne les faiblesses des alliances classiques à l'ère nucléaire. Quelle que soit la nature de l'enjeu disputé, on doit admettre que les armes nouvelles constituent la trame devant laquelle se déroule la vie internationale actuelle. Or, en bien des circonstances, lorsque hors d'Europe la diplomatie occidentale s'est opposée aux entreprises du bloc monolithique adverse, en spéculant sur les notions classiques d'alliance, c'est-à-dire sur l'addition des gouvernements et l'expression d'un point de vue collectif, elle a abouti à un échec. Hier, parce qu'il était nécessaire d'additionner les poitrines, on additionnait les gouvernements et, par conséquent, les armées, et l'on disposait d'une certaine force. Aujourd'hui, on n'a que faire de l'addition des poitrines. Ce qui compte, c'est la volonté d'agir, la crédibilité qu'inspire cette volonté d'action, et chacun sait que pareille volonté est d'autant moins forte que le nombre des alliés est plus grand. Il est clair que depuis qu'existent les armes nucléaires, que l'on sait qu'elles pourraient être éventuellement utilisées,

la coalition s'aligne sur les desseins, les intérêts et les vues du plus faible des coalisés ou de celui qui, en l'occurrence, a le moins d'intérêts dans le différend dont il s'agit. À l'inverse de ce qui existait jadis, l'addition des coalisés n'ajoute pas à leur efficacité. Elle souligne leurs faiblesses.

Lorsqu'éclata le conflit de Corée, ce sont les alliés britanniques et français qui invitèrent M. Truman à la prudence et qui lui conseillèrent de ne point utiliser les armes nouvelles dont il avait pourtant le monopole et qu'il aurait pu brandir impunément pour faire cesser un conflit qui, mené avec des forces classiques, s'est disputé à des milliers de kilomètres des sources de la puissance américaine, a coûté à l'Amérique des dizaines de milliers de vies humaines et a exigé un effort financier et technique dont les États-Unis ont dû payer le prix en perdant aujourd'hui la course à l'espace. Plus tard, c'est-à-dire en 1954, une certaine entente s'ébauchait entre les Français et les Américains au moment de Dien-Bien-Phu. Mais les Britanniques avaient des intérêts différents et ce sont leurs conseils de prudence qui, finalement, l'emportèrent. Deux ans après, l'affaire de Suez a vu les Français et les Britanniques d'accord, mais les Américains intervenir pour faire échouer l'expédition militaire contre l'Égypte. Au contraire, lorsque dans l'affaire de Matsu, le Secrétaire d'État, M. John Foster Dulles, prit le risque d'être accusé de mener une « politique au bord du gouffre » et résista aux pressions de ses alliés, il l'emporta et les deux îlots sont toujours entre les mains des Nationalistes chinois. Et l'on pourrait multiplier les exemples de la faiblesse des systèmes collectifs lorsqu'à l'ère de l'atome ils cherchent à s'opposer à l'expansion du bloc adverse. Ce n'est qu'en Europe que la défense collective a triomphé jusqu'à maintenant. Mais chacun sait que les États-Unis ont considéré l'Europe occidentale comme une zone d'importance vitale et pour la défense de laquelle ils étaient prêts à prendre des risques importants.

Hors d'Europe, hors des territoires qui furent des « sanctuaires », le système a révélé ses lacunes. Telles qu'elles sont aujourd'hui conçues les alliances ont l'inconvénient de priver les gouvernements alliés des avantages qui résultent d'une volonté nationale, sans leur fournir encore les moyens matériels que procurerait une véritable

intégration. En fait, en raison de l'immensité du risque à prendre comme de l'importance des ressources matérielles nécessaires à la Défense, la notion d'alliance telle qu'elle est conçue aujourd'hui laisse la plupart des peuples à mi-chemin sur la route de leur sécurité. Ou bien il leur faut faire retour sur eux-mêmes pour inspirer la crainte, mais alors il en est bien peu qui soient assez puissants pour se donner les instruments de cette crainte. Ou bien alors il leur faut aller vers l'intégration, l'abandon de souveraineté, le rassemblement des moyens matériels et l'unité sous une seule « machine » administrative et gouvernementale. Demeurer entre les deux solutions ne permet plus de faire front aux mille formes de la menace.

## B. — LA CARENCE DE LA DÉFENSE ACTIVE

L'inefficacité totale des armes et des systèmes de défense active est une autre des caractéristiques de l'ère nucléaire. Il est possible que cette carence des moyens de la défense face à ceux de l'offense soit temporaire et que d'ici quelques années des armes nouvelles viennent vérifier la vieille loi de l'équilibre entre l'attaque et la défense. Mais actuellement, et pour la période qui nous intéresse directement, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'actuelle décennie, il ne serait pas réaliste de fonder une politique de Défense sur l'efficacité d'armes défensives, mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie défensive. La défense, au sens général du terme, n'a plus de sens que dans la mesure où elle est fondée sur des armes offensives.

Il n'est plus possible de pratiquer une politique strictement défensive en se servant d'armes défensives. On sait les efforts que déploient respectivement les gouvernements de la Suède et de la Suisse, pays traditionnellement sur la défensive et qu'on ne peut accuser de nourrir des desseins agressifs, pour disposer de l'armement nucléaire nécessaire à la défense de leur neutralité.

Ce bouleversement stratégique est du à un fait technique simple : une seule charge explosive possède un énorme pouvoir de destruction. On pourrait dire que la « quantité de destruction » par unité de feu est désormais si grande qu'il

n'existe pas de moyen — du moins aujourd'hui — capable de stopper assez de projectiles pour que ceux qui achèvent leur trajectoire sur le territoire attaqué puissent être « absorbés » par le pays victime d'une telle agression. On ne peut aujourd'hui concevoir de système défensif aux mailles assez serrées pour que ne filtre à travers elles qu'une « quantité de destruction » assez limitée pour qu'elle puisse être supportée sans causer de dommages irréparables au pays qui serait l'objectif de pareille attaque.

Au cours de la dernière guerre, lorsque les forces aériennes du « Bomber Command » de la Royal Air Force attaquaient l'Allemagne, elles infligeaient au III<sup>e</sup> Reich des pertes dont il réussit à s'accommoder, du moins durant des années. De son côté, la Royal Air Force était amputée à chaque attaque d'un nombre d'avions et d'équipages qu'il était possible de remplacer au fur et à mesure. En moyenne, les pertes infligées par la Défense allemande aux formations aériennes britanniques étaient de l'ordre de 5 % du nombre des avions assaillants. De chaque côté il y avait usure lente du potentiel de combat. La Royal Air Force usait le potentiel industriel allemand, et la défense anti-aérienne allemande usait lentement les moyens offensifs britanniques. Une sorte d'équilibre s'établissait de part et d'autre et cette guerre d'usure dura quatre ou cinq ans.

Aujourd'hui, il est clair qu'un système défensif qui détruirait 5 %, 10 % ou même 50 % des moyens offensifs, n'aurait guère d'efficacité. Si, par exemple, il suffirait de la chute de 50 projectiles thermonucléaires pour détruire la structure politique, administrative, industrielle et économique d'un peuple de la taille de l'Allemagne, et si la défense de ce pays était efficace à 50 %, c'est-à-dire dix fois plus efficace que celle qui avait été mise sur pied après cinq ans de guerre, cela signifierait que l'adversaire devrait lancer 100 projectiles au lieu de 50.

Entre l'effort qu'impose à l'adversaire le système de défense le plus efficace et les énormes moyens qu'il faut rassembler pour mettre sur pied un tel système, il n'y a plus aucune proportion. La « quantité de destruction » que représente une seule unité de feu, un seul projectile, qu'il s'agisse d'une bombe ou mieux d'un engin à peu près imparable, a de tels effets destructifs qu'une

défense dont l'efficacité ne serait pas quasi totale ne présente qu'un intérêt limité.

Cette formidable « quantité de destruction » que peut matérialiser une seule unité de feu atomique déprécie encore l'efficacité de la défense parce qu'une attaque décisive menée par surprise devient réalisable. Hier, à l'époque où une certaine « quantité de destruction » dépendait de l'addition d'un maximum d'hommes, de chars d'assaut ou d'avions, l'agression était forcément précédée d'une longue période de réarmement dont les activités étaient évidentes à tous. Il ne pouvait y avoir surprise, d'autant que l'agression elle-même était précédée de la mise en place des troupes, de leurs déplacements, voire d'une mobilisation. Depuis qu'une énorme « quantité de destruction » peut être assénée en n'usant que d'un petit nombre d'armes, ces phases préparatoires assez évidentes à tous pour mettre en garde, ne sont plus nécessaires. Ce sont là des conditions suffisantes pour autoriser une agression menée avec le bénéfice de la surprise totale. Or, comme l'efficacité de la défense résulte depuis toujours d'une lente adaptation aux moyens de l'attaque, cette adaptation n'est plus possible puisqu'il peut y avoir surprise totale. La défense active y perd l'intérêt qu'elle pouvait encore présenter.

En outre, toujours parce que la « quantité de destruction » par unité de feu est maintenant considérable, la notion de guerre d'usure évoquée précédemment ne peut être retenue. Il n'est plus possible d'envisager un conflit organisé de longue durée puisque quelques minutes, quelques secondes, suffiraient pour infliger aux belligérants des ravages étendus. Et si la lutte ne se déroule plus en fonction du temps, il n'y a plus adaptation progressive aux procédés de l'attaque et il n'y a plus guère de systèmes défensifs qui conservent une efficacité.

C'est pour ces raisons que les systèmes de défense active ont perdu, pour l'instant du moins, leur efficacité.

Militairement, la conséquence de ce bouleversement dans les formes de la guerre, c'est que l'objectif initial de tout agresseur devient la destruction préventive, sur leur lieu de stationnement, des armes de représailles de l'adversaire. Si un pays pourvu d'un arsenal nucléaire envisageait de s'en prendre à une autre Puissance, éga-

lement dotée de cet armement, le premier objectif de l'agression ne pourrait être que la destruction préventive des forces de riposte adverses, où qu'elles se trouvent. Comme ces forces sont constituées essentiellement par des armes qui ne peuvent être interceptées durant leur parcours avec un degré suffisant de réussite, il n'y a d'autre solution que de tenter de les anéantir avant qu'elles ne soient utilisées, c'est-à-dire sur les aérodromes, s'il s'agit d'avions porteurs de bombes, dans leurs silos bétonnés s'il s'agit d'engins balistiques, sous les mers si des sous-marins porteurs de missiles figurent dans l'arsenal du pays visé.

Afin que cette forme d'agression ne soit pas réalisable, les grandes Puissances ont recours soit à l'enfouissement profond de leurs moyens de riposte, soit à leur mobilité permanente dans l'espace aérien ou dans les espaces sous-marins. Ainsi, ne sachant où frapper faute de connaître simultanément les coordonnées géographiques des objectifs dont la destruction s'impose obligatoirement, l'agresseur potentiel est obligé de « renoncer les mégatomes » et de recourir à un autre procédé que l'usage de la force.

Ces impératifs stratégiques nouveaux montrent donc que les agglomérations ne sont plus, comme elles l'étaient jadis, des objectifs prioritaires. Hier, on pouvait chercher à détruire les moyens de combat ou la volonté de résistance d'un peuple en détruisant ses agglomérations et ses moyens de production industriels en paralysant son économie. C'est que tandis que l'un des partis appliquait à son adversaire un pareil plan de destruction, il pouvait, dans le même temps, « absorber » la riposte ennemie et cependant continuer à vivre et à combattre. En ce qui concerne l'ampleur des destructions subies de part et d'autre, un équilibre s'établissait que chacun s'efforçait de rompre lentement à son profit. Mais cela demandait beaucoup de temps et d'énormes moyens humains et matériels. Bombarder les cités et les usines, c'était anémier la production de guerre et affaiblir la volonté de combattre. Les belligérants usaient lentement leurs forces respectives et la victoire appartenait à celui dont les ressources étaient les plus vastes. Aujourd'hui, les agglomérations ne seraient pas les premiers objectifs d'une agression, tout au moins si celle-ci était dirigée contre un pays pourvu d'un arsenal nucléaire (il en irait

évidemment autrement dans le cas où une Puissance nucléaire s'en prendrait à un pays dépourvu d'armes atomiques). C'est que, attaquer les agglomérations de l'adversaire ne priverait pas pour autant celui-ci des moyens de riposter. Pareille attaque déclencherait très probablement une représaille dont les moyens, ne pouvant être stoppés en vol, causeraient à l'agresseur des dommages considérables, peut-être même supérieurs aux bénéfiques qu'il pourrait escompter du recours à la force.

On a dit que, dans l'affrontement actuel entre la Russie et les Etats-Unis d'Amérique, ceux-ci étaient plus vulnérables que l'U.R.S.S. aux destructions nucléaires. Cette affirmation n'a guère de sens. Si le territoire américain est moins vaste que le territoire russe, et si les agglomérations y sont plus concentrées, celles-ci ne seraient pas les premiers objectifs d'une agression. Et si, dans la deuxième phase du conflit, c'était bien l'habitat respectif des deux peuples qui était attaqué, il n'y aurait guère de différence entre le nombre de missiles nécessaires pour détruire l'activité humaine, industrielle et économique de l'Amérique, et l'arsenal nucléaire qui aboutirait aux mêmes résultats en Russie soviétique. En ce qui concerne ce dernier pays, la dispersion des agglomérations imposerait que la trajectoire des missiles couvrant un plus large secteur du globe et que certaines de ces trajectoires exigent quelques minutes supplémentaires de parcours. Cette dispersion sur le sixième environ des terres jouerait un rôle décisif en guerre classique, mais elle ne modifie en aucune manière les caractéristiques d'une stratégie d'agression nucléaire.

\*\*

Si maintenant on tient compte de ce qui a été dit précédemment en ce qui concerne la nouvelle dimension du risque et que, d'autre part, on veut bien retenir ce qui vient d'être avancé quant à la carence de la défense active, on en vient naturellement aux origines d'une nouvelle politique de défense que l'on appelle la « politique de dissuasion ».

#### Décourager l'agression

Entre Puissances possédant un armement nucléaire, la politique de dissuasion est fondée à la

fois sur l'immensité du risque qu'il faudrait prendre pour en venir à l'épreuve de force et sur l'impossibilité technique de mettre sur pied un système défensif capable de stopper les moyens offensifs de l'agresseur. L'idée fondamentale d'une politique de dissuasion c'est de faire entendre à tout agresseur potentiel que si, d'aventure, il usait de la force, il déclencherait des représailles qui lui coûteraient plus chers que ne rapporterait l'agression. La « quantité de destruction » infligée en représaille serait telle qu'elle ne pourrait être compensée par les bénéfices de la victoire. Et le mot victime n'aurait plus de sens lui-même puisque non seulement les pertes excéderaient le gain, mais encore elles seraient sans commune mesure avec l'objet du différend.

L'Amérique pratique cette politique à l'égard de la Russie depuis 1945. La Grande-Bretagne la suit depuis 1956 et le « Livre Blanc » sur la Défense que vient de publier le Gouvernement de Londres en accentue le sens. Pour sa part, la France essaie de la suivre à son tour. On sait que la Chine sera elle-même une Puissance nucléaire à partir de 1965 ou 1966. Quant à la Suède et à la Suisse, elles cherchent aussi à fonder leur sécurité sur les mêmes moyens. La raison en est simple : il n'y en a pas d'autres aujourd'hui.

Depuis 1950, c'est-à-dire depuis la signature du Pacte Atlantique, les Etats-Unis pratiquent cette politique de dissuasion à l'égard de la Russie soviétique non seulement pour eux-mêmes, mais au profit de leurs alliés. Toutefois, la technique a singulièrement évolué au cours des dernières années et la politique de dissuasion occidentale a dû s'accommoder des bouleversements successifs introduits dans le domaine des armements et par conséquent dans le domaine stratégique.

On peut dire que de 1949 jusqu'à 1955 ou 1956, les Etats-Unis disposaient du monopole de l'arme atomique et du moyen de transporter cette arme jusqu'au cœur du territoire soviétique. A l'époque, la dissuasion était absolue en ce sens que les forces américaines pouvaient à la fois s'attaquer aux forces de représailles soviétiques, c'est-à-dire aux aérodromes et à l'habitat. Si le monopole atomique américain a été théoriquement perdu en 1949, lors de la première explosion atomique soviétique, en fait c'est beaucoup plus tard seule-

ment que le rapport des forces a été modifié. C'est qu'il a fallu des années pour que les Soviétiques constituent un stock d'armes nucléaires et qu'ils produisent les moyens de les véhiculer à distance.

A partir de 1956 ou 1957, le monopole américain n'existe plus et, dans une certaine mesure, la politique de dissuasion devient bi-latérale. A cette époque, si les forces américaines peuvent toujours détruire à la fois les forces armées et l'habitat soviétique, inversement, les forces aériennes stratégiques russes commencent à rassembler les moyens d'infliger des destructions moindres, mais néanmoins de même nature, aux forces aériennes américaines sur leurs aérodromes et aux agglomérations du Nouveau Monde.

Mais, à partir de 1960, voici que le missile balistique entre dans la panoplie des deux pays. Comme il est indestructible en vol, il n'y a d'autre moyen de s'en défendre que de le détruire au sol, avant que le parti opposé s'en serve. Pendant quelques mois, les Soviétiques ont dû marquer une légère avance sur les États-Unis puisqu'ils ont eu, grâce à leurs premiers missiles à longue portée, les moyens de détruire les avions américains sur leurs bases, tandis qu'inversement, ceux-ci ne pouvaient guère s'en prendre aux silos des missiles soviétiques faute de savoir exactement où ils se trouvaient. Puis, grâce aux efforts déployés depuis 1957, le gouvernement américain a réussi à protéger ses missiles par le béton et aussi à les faire transporter dans les flancs de sous-marins à propulsion nucléaire dont l'autonomie et la profondeur de navigation est telle que la clandestinité de leurs mouvements est à peu près assurée. De leur côté, grâce à l'hermétisme de leur territoire, les Soviétiques ont également réussi à dissimuler, au moins partiellement, l'emplacement de leurs missiles de représailles. Et comme les lois de la dissuasion ne sont vérifiées que si les forces de représailles sont aussi peu vulnérables que possible, des deux côtés on s'ingénie à assurer leur «survie» et à les soustraire aux coups du parti opposé. Ainsi toutes les ressources de la technique sont utilisées de part et d'autre à renforcer cette situation.

Si bien que le statu-quo s'impose puisqu'aucun des deux pays en présence ne peut avoir la certitude de détruire préventivement les moyens de représailles de l'autre et que, par conséquent,

tout recours à la force déclencherait de manière inéluctable une riposte dont il faudrait pouvoir absorber le choc, ce qui, nous l'avons vu, est impossible en raison des énormes « quantités de destruction » que représentent les charges thermonucléaires actuelles. Cette situation particulière — qui peut être modifiée un jour par de nouvelles armes ou de nouveaux moyens de détection — crée évidemment une grande stabilité entre les deux pays puisqu'ils savent chacun qu'en venir à la force l'un contre l'autre conduirait à la destruction mutuelle. Lorsque M. Khrouchtchev parle de coexistence pacifique, il devrait ajouter que cette coexistence pacifique est aujourd'hui imposée par les lois de la stratégie nucléaire. Cette immunité que détiennent les deux grandes Puissances l'une vis-à-vis de l'autre leur accorde tous les avantages d'une paix forcée. Au contraire, cette paix forcée à l'inconvénient d'autoriser une politique de « faits accomplis », à condition naturellement que ces « faits accomplis » ne soient matérialisés qu'au détriment de pays dépourvus d'armes nucléaires, c'est-à-dire de pays que l'on peut subjuguier sans courir le risque de déclencher l'irréversible.

Si, entre les deux « Grands » et aussi longtemps que de nouvelles techniques d'armement ne seront pas mises au point, la stabilité apparaît devoir être grande, celui des deux qui se montrera le plus audacieux pourra vraisemblablement accomplir au détriment indirect de l'autre tous les « faits accomplis », à condition que ceux-ci ne menacent pas les œuvres vives de l'autre « Grand ». Les pays ou les territoires qui se trouvent ainsi placés entre les deux grandes Puissances sont l'enjeu d'une lutte d'autant plus âpre que, de part et d'autre, on sait bien que l'on ne court aucun risque grave aussi longtemps que la querelle ne menace pas le territoire ou la souveraineté des Puissances pourvues d'armes nucléaires.

Il est difficile, dans ces conditions, d'accorder aux alliances classiques les vertus et le pouvoir qu'elles avaient jadis. Que nous le voulions ou non, la technique en a modifié le rôle politique. Tout système de Sécurité, voire tout système politique qui ignorerait les conséquences d'un bouleversement technique d'une telle nature, n'aurait guère de sens. Les phénomènes scientifiques, techniques et militaires étant ce qu'ils sont aujourd'hui.

d'hui, il importe que la politique en comprenne le sens et s'y adapte.

### C. — L'AGRESSION EST BEAUCOUP PLUS COUTEUSE QUE LA DISSUASION

La troisième des caractéristiques de l'ère nucléaire, c'est que contrairement à ce que l'on pense généralement, il est beaucoup plus difficile à un pays, même pourvu d'un arsenal nucléaire complet, de monter une agression contre une autre Puissance également dotée d'armes atomiques que, pour cette Puissance, de riposter victorieusement à pareille agression. Si l'on raisonne par analogie avec le passé, on croit que celui qui attaque le premier est gagnant. Il suffit, pense-t-on, qu'il s'en prenne aux agglomérations de sa victime et qu'il les anéantisse pour s'être donné la victoire. Rien n'est moins vrai.

On a vu que les lois de l'agression, à l'âge thermonucléaire, conduisent l'assaillant à diriger ses premiers coups contre les forces de riposte du pays auquel il veut s'en prendre, puisqu'il est impératif qu'il les détruise avant qu'elles ne soient, en représailles, dirigées contre lui. Si ces forces de représailles sont mobiles et que leurs mouvements sont clandestins, comme peuvent l'être ceux des sous-marins au fond des mers ou des bombardiers lance-engins air-sol, le nombre de missiles que l'agresseur devrait lancer pour atteindre le premier de ses buts de guerre approcherait, théoriquement du moins, de l'infini. C'est que, pour réussir la première phase de son attaque, il lui faudrait en effet lancer assez de charges thermonucléaires pour détruire tous les sous-marins adverses, où qu'ils se trouvent dans les océans, ou saturer l'espace aérien d'assez de détonations thermonucléaires pour détruire en vol les bombardiers en alerte aérienne constante.

Pareille opération n'est guère réalisable. Elle pourrait peut-être l'être demain, avec les progrès techniques de détection et aussi avec l'augmentation de la puissance des charges explosives. Mais il faudrait alors que le pays dont l'Etat-Major dresserait les plans d'une agression fondée sur de tels moyens prenne le risque d'en subir partiellement les effets.

Si, au contraire, les armes de représailles du pays attaqué sont fixes et protégées, par exemple, par l'enfouissement sous une carapace de béton, le calcul montre que le nombre d'engins offensifs que l'adversaire devrait lancer pour avoir une probabilité suffisante de détruire un missile adverse est relativement élevé. Dans les circonstances présentes et dans le cadre de l'affrontement entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, le chiffre des missiles offensifs nécessaires pour détruire avec une probabilité de 90 % un seul missile adverse est compris, en gros, entre 10 et 20. Ce nombre résulte de l'efficacité de la protection par enfouissement, de l'erreur de tir propre au missile offensif, et aussi des erreurs sur les coordonnées géographiques qui, aujourd'hui encore, peuvent atteindre plusieurs centaines de mètres.

A condition que les armes de représailles dont dispose un pays qui se défend par la dissuasion thermonucléaire soient conçues pour échapper à la destruction, la Puissance assaillante devrait mettre en œuvre des forces numériquement très supérieures à celles de sa future victime.

On peut illustrer cette disparité entre les moyens de l'offense et ceux de la dissuasion par un exemple théorique. Imaginons que les Etats-Unis fondent leur Sécurité sur les 800 missiles « Minuteman » dont on laisse entendre, outre-Atlantique, qu'ils figureront à l'inventaire des forces de dissuasion du Strategic Air Command. D'après les informations fournies par les experts américains eux-mêmes, pour détruire un seul de ces missiles « Minuteman » enfoui isolément dans son silo bétonné, il faudrait que l'agresseur lance une salve comportant de 10 à 20 missiles balistiques. Le chiffre varie avec la précision des missiles de l'assaillant, leur charge explosive, leur taux de bon fonctionnement, etc. Mais ce qui importe, c'est que, numériquement, les forces de l'agresseur devraient être un multiple élevé — compris entre 10 et 20 — de celles de sa victime. Celle-ci, au contraire, si elle réussissait avec les missiles qui n'auraient pas été détruits, à diriger contre l'agresseur ses forces de représailles résiduelles, n'aurait pas à s'en prendre aux silos de lancement de l'assaillant ; ces silos de lancement seraient vides. Elle n'aurait plus, comme objectifs, que les agglomérations ennemies. Or, celles-ci sont autrement plus sensibles aux effets de chaleur et de choc



que ne le sont des missiles protégés par le béton et enfouis dans le sol. Le calcul montre qu'une charge thermonucléaire de grosse puissance explosant en altitude est encore capable de rayonner à 40 km une quantité de chaleur équivalente à 30 calories par centimètre carré, c'est-à-dire plus qu'il n'en faut pour propager partout l'incendie.

Détruire un missile protégé imposerait donc donc qu'on lance contre lui de 10 à 20 missiles assaillants, ayant une charge de 1 à 5 mégatonnes tandis que pour détruire une grande cité, il suffirait que l'on dirige contre elle 1 ou 2 charges de 10 à 20 mégatonnes explosant, cette fois, en altitude, et incendiant tout sur un rayon de quelques 40 kilomètres.

Cette inégale vulnérabilité entre l'engin et l'agglomération favorise considérablement la matérialisation d'une politique de dissuasion. Celui qui attaque doit disposer de moyens numériquement très supérieurs à celui qui se défend. Mais voici également que le facteur qualité favorise la défense. Si celui qui attaque doit avoir dans ses arsenaux des missiles précis, celui qui se défend et qui ne peut s'en prendre qu'aux agglomérations adverses peut se contenter d'armes moins perfectionnées, relativement imprécises, puisque les objectifs visés — les agglomérations — ont de grandes dimensions et sont vulnérables à des effets thermiques encore décisifs à très grande distance de l'explosion.

Certes, dirigée contre les agglomérations de l'assaillant, pareille réaction entraînerait contre les villes du pays attaqué de véritables contre-représailles. Mais ce qui importe c'est le calcul de celui qui, pour attaquer, doit prendre la décision de rompre un état d'équilibre au risque d'avoir à supporter des pertes considérables. Qu'il en inflige ensuite d'analogues à sa victime n'a plus la même importance puisqu'il lui faudrait lui aussi encaisser un choc qui le rejeterait plusieurs dizaines d'années en arrière.

#### D. — L'ATOME, FACTEUR D'EGALISATION

Le pouvoir d'égalisation des armes nucléaires constitue la quatrième des caractéristiques appa-

remment aussi paradoxale que les précédentes, de l'ère nouvelle.

Hier, il était juste de dire qu'un pays capable de mettre sur pied, en cas de guerre, une centaine de division, avait de grandes chances de l'emporter sur un adversaire qui ne pouvait en aligner que cinquante. Aujourd'hui, il est impossible de dire qu'un peuple qui disposerait de 100 missiles thermonucléaires l'emporterait à coup sûr s'il s'en prenait à une Puissance forte seulement de 50 missiles. C'est que ces 50 missiles pourraient infliger, en représailles, des ravages considérables à l'agresseur, celui-ci fut-il plus puissant et mieux armé.

On a vu précédemment que les lois de l'ère nucléaire imposaient à tout agresseur de disposer d'un nombre d'armes offensives supérieur à celui du pays attaqué et qu'en raison de la carence de la défense active, la seule manière d'éviter des représailles trop coûteuses consiste à détruire préventivement les moyens de cette représaille, où qu'ils se trouvent. L'analyse montre que, moyennant des précautions élémentaires, le pays sur la défensive peut assez facilement obtenir la quasi invulnérabilité de ses moyens de représailles, ou tout au moins imposer à l'agresseur potentiel qu'il mette sur pied un formidable arsenal avant de pouvoir rationnellement passer à l'attaque.

Ainsi, les notions classiques de supériorité numérique se trouvent bouleversées de fond en comble. Ce n'est pas une supériorité de 2 à 1 ou de 3 à 1 qui s'impose, mais un avantage numérique bien plus élevé et qui peut atteindre 10 ou 20 fois l'inventaire des forces de représailles opposées. Le fait est rassurant. Il montre que même si un pays prend une certaine avance sur un autre, ce dernier n'est pas condamné à subir la loi de celui qui devient le plus fort. Etre le plus fort signifierait en fait, disposer de moyens offensifs, dix, vingt ou même « n » fois plus importants que ceux du pays à attaquer. L'importance de ce nombre dépend naturellement des mesures de sécurité prises par la nation qui se trouve sur la défensive, et en particulier des moyens de protection qu'il met en œuvre pour assurer l'invulnérabilité de ses moyens de représailles (enfouissement, mouvements secrets dans les airs ou dans les océans).

Cet aperçu sur la notion nouvelle du rapport

des forces montre combien la querelle du « missile gap » qui a peuplé les colonnes des journaux américains au moment de la campagne électorale était en réalité d'importance seconde. Pour que les Russes aient pu matérialiser leur avance sur les Américains — si avance il y avait — il eut fallu qu'ils disposent d'un arsenal balistique beaucoup plus important que celui qu'ils avaient. Entre celui qui attaque et celui qui cherche à dissuader, la différence est considérable et les moyens offensifs du premier doivent être très supérieurs aux moyens de représailles du second. C'est là un élément de stabilité puisque l'agression est rendue beaucoup plus difficile que la dissuasion.

Facteur d'égalisation entre Puissances, l'atome limite le pouvoir des masses armées et annule les avantages militaires que les Etats pouvaient normalement tirer de la conscription et de l'importance de leur population.

Parce que la puissance de destruction par unité de feu du nouvel explosif est considérable, il annule l'avantage qu'en matière de puissance conférait le nombre des combattants. De même que l'arme à tir rapide a condamné l'ordre serré, de même l'explosif atomique a rejeté dans le passé le pouvoir des masses armées. Quant aux industries d'armement, il ne leur est plus demandé de fabriquer en série le maximum d'armes capables de porter le feu classique mais, au contraire, de fournir l'explosif nouveau qu'un petit nombre de « véhicules porteurs » suffira à transporter et à « appliquer ». Hier, pour détruire la ville de Cologne en y lançant des bombes au T.N.T. contenant en moyenne 1,5 tonnes de poudre, 21.000 sorties d'avions de bombardement furent nécessaires (c'est-à-dire que les appareils de la Royal Air Force, au cours des quatre années de guerre aérienne, allèrent 21.000 fois au-dessus de la grande cité rhénane, chacun d'eux larguant une charge explosive n'exerçant que des ravages limités). En 1945, un seul bombardier, mais cette fois enlevant dans ses flancs un projectile représentant une « quantité de destruction » équivalente à quelques 15.000 tonnes de T.N.T., suffit à détruire Hiroshima. En matière de puissance de destruction, l'explosif est l'élément dominant, tandis que le « véhicule porteur », du moins en importance numérique, est devenu second. Cette nouvelle priorité qu'il faut donner à la charge explosive est à l'origine de la transformation des

industries d'armement, aussi bien aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne.

Il s'agit là d'un phénomène irréversible. C'est-à-dire qu'une fois cette conversion effectuée, ni les Etats-Unis, ni la Grande-Bretagne n'ont le choix. Contre un adversaire d'importance, ils ne peuvent qu'avoir recours à leur arsenal nucléaire. Si, en 1945, les 1.500 bombardiers lourds et moyens de la Royal Air Force constituaient une force, aujourd'hui, les quelques 150 appareils qui leur ont succédé ne pourraient jouer aucun rôle militaire s'ils ne lançaient des projectiles à ogive nucléaire. Et il en va de même pour les bombardiers du Strategic Air Command qui ne représentent aujourd'hui, du moins numériquement, que le dixième des forces aériennes stratégiques des Etats-Unis à la veille d'Hiroshima, mais dont chaque appareil peut larguer, à lui seul, une bombe dont la puissance est supérieure à toutes celles qui furent lancées durant la deuxième guerre mondiale.

Comme les bombardiers de la Royal Air Force britannique ou du Strategic Air Command américain, les 800 missiles « Minuteman » sur lesquels Washington compte pour renforcer ses forces de représailles ne peuvent être armés que d'une ogive nucléaire. Leur charge atomique remplacée par du T.N.T., ces missiles n'auraient aucun pouvoir de destruction et, n'étant pas redoutés, ils ne « dissuaderaient » personne.

Qu'ils le veuillent ou non, les Américains comme les Britanniques ont pris le « virage » vers l'atome et ils ne peuvent revenir en arrière. Ils n'ont plus et ils n'auront jamais plus assez de « véhicules porteurs » classiques pour défendre leur pays avec l'explosif d'hier. Celui d'aujourd'hui s'est imposé à eux. Il correspond à l'évolution scientifique et technique du moment et il ne peut être question de revenir en arrière.

## E. — DISSUASION PROPORTIONNEE

La formule prend un sens si l'on reconnaît qu'entre l'enjeu d'un conflit délibérément déclenché et le risque pris à rompre le statu-quo et à recourir à la force il peut exister une relation étroite. Certes, mesurer pareille relation c'est être rationnel et c'est admettre qu'une certaine rationalité

décide des calculs des parties en présence. On peut d'autant plus aisément faire pareille hypothèse sur la sagesse des gouvernements que tous commencent d'être familiarisés avec les formidables conséquences d'un éventuel emploi des armes nouvelles et que les opinions publiques se chargent d'imposer l'analyse sérieuse des situations et la prudence. Et puis, comme on l'a vu précédemment, le risque est immédiat et non à terme comme à l'âge du T.N.T.

Pratiquer une politique de sécurité fondée sur la dissuasion proportionnée, c'est estimer que l'adversaire spéculera sur la comparaison entre les pertes éventuellement subies en cas de guerre et les bénéfices que pourrait rapporter une agression, même si elle était militairement réussie. Ici, le bénéfice c'est en somme la valeur de l'enjeu convoité, tandis que le risque c'est le prix dont il faudrait payer cet enjeu. Cette double évaluation, et la comparaison qui s'en suit, c'est l'agresseur qui y procède et, ce qui compte, c'est la conclusion qu'il en tire et, par conséquent, la décision qu'il prend après avoir mesuré les avantages et les dangers du recours à la force. Il y a des siècles que l'on fait pareil calcul, et la notion de dissuasion proportionnée ne serait pas nouvelle si la nature du risque, soudainement, n'était devenue exorbitante par rapport à la valeur de la plupart des enjeux.

Il est possible que la domination du monde puisse être payée d'un prix très élevé et que d'immenses sacrifices soient consentis pour y parvenir par la force, c'est-à-dire rapidement. On conçoit que les Etats-Unis, obstacle majeur sur la route à l'hégémonie mondiale que voudrait exercer le clan communiste, ont conscience de l'enjeu décisif qu'ils représentent. On comprend qu'ils cherchent à équilibrer cet enjeu absolument capital en disposant d'un énorme potentiel de destruction et en laissant entendre que, quelle que soit sa puissance, celui qui les menacerait dans leurs œuvres vives disparaîtrait, en quelques heures, de la carte. Sans doute, le Kremlin admettrait-il de subir de lourdes pertes pour écarter l'obstacle américain de sa route. Mais, pourrait-il payer la conquête du monde de l'anéantissement de son propre empire ? Et surtout comment pareille conquête serait-elle exercée si l'Etat conquérant avait lui-même disparu ? La coexistence pacifique forcée résulte de ce calcul, si grossier fut-il.

Mais, dans l'épreuve de force actuelle entre les deux blocs, seuls les Etats-Unis représentent un objectif décisif. Pris séparément, les autres Etats ne sont que de maigres obstacles sur le chemin de la maîtrise du monde. Et à les subjuguier par la force on ne pourrait prendre que des risques limités, proportionnés aux bénéfices que rapporteraient annexions ou conquêtes.

Aussi longtemps que ces pays trouvent leur sécurité dans une alliance et que celle-ci est assez redoutée pour décourager l'agression, il n'est pas nécessaire de modifier le système existant. Mais si les Soviets prenaient à la lettre les propos du Général M. Taylor, ou si le Département d'Etat montrait de manière plus manifeste ses réticences à étendre des garanties qui peuvent mettre en danger la Puissance garante, c'est-à-dire les Etats-Unis, il est possible que la politique de dissuasion proportionnée soit le seul moyen d'assurer la sécurité des pays de faible et moyenne importance contre l'impérialisme des Grands d'aujourd'hui et de demain.

Hier, en alignant ses combattants et en les armant avec les engins de guerre classiques dont il disposait, un petit pays ne pouvait, seul, imposer le respect et, par exemple, faire respecter sa neutralité. Un puissant voisin pouvait toujours accepter de perdre quelques milliers, voire quelques dizaines de milliers de soldats, pour s'en emparer s'il estimait que l'enjeu en valait la peine. Aujourd'hui, il en va différemment. Muni d'un armement atomique limité en nombre et en qualité, un pays comme la Suisse pourrait facilement exercer sur le territoire de son agresseur des ravages si substantiels que celui-ci paierait la conquête de la Suisse plus cher qu'elle ne vaut. C'est d'ailleurs dans le contexte international que pareille affirmation prend son véritable sens. L'affrontement politique des deux blocs est la source d'un ensemble de rivalités et notamment d'une solide rivalité économique. On voit mal le Kremlin décidant de s'en prendre, les armes à la main, à un petit pays si celui-ci était capable, dans un dernier sursaut, de lui infliger des pertes considérables. Car il faudrait alors que l'U.R.S.S. répare les dommages subis, relève les ruines accumulées sur une portion de son territoire, tandis que, étrangère au conflit, l'Amérique poursuivrait avec quelques nouvelles longueurs d'avance sa course au bonheur. Non, il faudrait que la Suisse,

puisque ce pays a été pris en exemple, représentât un atout bien important pour que pareille perte de substance et pareil retard soient acceptés. C'est sur un raisonnement analogue — car il est le seul qui conserve un sens aujourd'hui — que bien des gouvernements envisagent de fonder la neutralité ou la sécurité de leur pays. Et c'est aussi le point de vue du chef d'Etat-Major de la Défense Nationale de la Suède, comme ce fut celui de M. Attlee pour la Grande-Bretagne voici près d'une quinzaine d'années, et des gouvernements qui se sont succédé à Paris depuis 1954, pour la France.

Une fois encore, c'est le calcul de celui qui pourrait prendre l'initiative de l'agression qui importe en matière de dissuasion proportionnée, plus encore qu'en ce qui concerne la pratique de la dissuasion absolue (1). Il est bien évident que si un petit pays se défendait contre un « Grand » à l'aide d'armes atomiques et qu'en réponse à une agression menée d'abord avec des moyens classiques, il brandissait les quelques armes atomiques qu'il possède et détruisait une vingtaine de grandes agglomérations adverses, il serait détruit lui-même. Et il y aurait inégalité dans les pertes en ce sens que le puissant agresseur serait amputé de 10 ou 20 % de sa force, tandis que le petit pays perdrait peut-être 80 à 90 % de sa substance. Mais ce qui compte ici, ce n'est pas l'état de fait qui aurait été créé après un échange de coups atomiques. Pour celui qui, délibérément, brise le statu-quo pacifique et prend la responsabilité de provoquer une réaction atomique, l'élément capital c'est évidemment le prix dont il devra payer lui-même la conquête du territoire auquel il s'attaque. Ce qu'il adviendra du petit pays qui aura ainsi réagi est sans importance pour l'agresseur. Celui-ci peut se venger sur lui de ses propres pertes ou, au contraire, en utiliser les ressources sans les anéantir par pure vengeance.

On a dit que, devant la perspective d'être totalement anéanti, le petit pays en question renoncerait à user de son arsenal nucléaire, et qu'ainsi la dissuasion proportionnée aurait échoué. On peut répondre à l'objection que le petit pays n'a guère d'autres ressources que de fonder sa sécurité sur des armes qui ont le pouvoir égalisateur que l'on sait, car il n'ignore pas qu'en alignant toutes les poitrines dont il dispose il n'imposera plus jamais le respect à une grande Puissance riche à la fois

d'importante forces classiques et d'une panoplie atomique largement fournie. En outre, cette notion de destruction à 10 % d'un côté et à 80 % de l'autre n'a guère de sens. Un pays comme les Etats-Unis qui cherche pourtant à pratiquer une politique de dissuasion absolue à l'égard de l'U.R.S.S. (2) n'a jamais caché qu'en cas d'attaque de son territoire, plus de trois-quarts de sa population serait anéantie et la quasi totalité de son habitat aurait été réduit en cendres. Et lorsqu'il évoque les possibilités du « Strategic Air Command », son chef reconnaît qu'il pourrait en quelques heures ramener la totalité de l'U.R.S.S. à l'état de désert. Que la dissuasion soit absolue ou qu'elle soit seulement proportionnée, pour celui qui la pratiquerait sans succès le résultat serait le même. Qu'il s'agisse des Etats-Unis ou de la Suisse, la dissuasion qui échoue c'est risquer les mêmes ravages.

Il est une autre raison, enfin, qui pousse les Etats de moyenne ou de faible importance à recourir aux armes nouvelles pour assurer leur sécurité. C'est qu'on ne peut imaginer qu'un pays puissant, doté de l'arsenal nouveau, s'en prenne à un voisin plus faible et accepte de perdre — si jamais il perdait — sans prendre dans ses dépôts les quelques armes qui, en quelques minutes, rendraient vaine toute résistance classique et lui donneraient par conséquent la victoire. A accepter l'affrontement classique avec un « Grand », un « Moyen » ou un « Petit » n'a donc plus aucune chance. S'il ne résiste pas, écrasé par des forces classiques supérieures en nombre, son sort est décidé. Si d'aventure il résistait, le puissant agresseur, ses forces classiques tenues en échec, décrocherait quelques armes atomiques à sa panoplie et il l'emporterait immédiatement sur les contingents classiques de sa victime. De toute façon, comme c'était le cas hier, la victoire serait du côté du plus fort. Mais si, au contraire, le pays de moindre importance avait les moyens de pratiquer une politique de dissuasion proportionnée au rôle international limité qui est le sien, s'il possédait quelques armes atomiques et s'il réussissait, par le mouvement dans les airs ou les mers, à les rendre quasi invulnérables, il serait

(1) C'est-à-dire la faculté de détruire les forces de l'agresseur comme la quasi totalité de son territoire.

(2) Et l'inverse est évidemment vrai, encore que moins utile.

capable d'imposer le respect et de maintenir un statu-quo pacifique entre lui et son puissant voisin.

Si la politique de dissuasion résulte de la nouvelle dimension du risque inhérent à l'éventuelle utilisation des armes nouvelles combinée de l'inefficacité présente de la défense active, la « dissuasion proportionnée » n'est politiquement viable que parce que l'atome est un élément d'égalisation de puissance. Demain, il est possible que des armes défensives plus efficaces (3) soient mises au point et qu'alors ces données nouvelles soient altérées et que d'autres leur soient substituées. Mais actuellement, et dans les limites de l'avenir prévisible, la tendance est plutôt au renforcement de cette conception de la Sécurité et de la Défense.

#### F. — L' « ESCALADE » OU LA « SPIRALISATION » DES CONFLITS NUCLEAIRES

Hier, les bombardiers américains ou britanniques enlevaient dans leurs soutes des charges explosives pesant jusqu'à une dizaine de tonnes et contenant six ou sept tonnes de T.N.T. Dans l'état de la technique aéronautique des dernières années de la deuxième guerre mondiale, on ne pouvait pas dépasser ces charges et faire transporter par un bombardier un potentiel de destruction plus grand. Il fallait multiplier le nombre des avions et si l'on réussissait alors à lancer quatre à cinq mille tonnes de bombes sur un seul objectif, c'était à l'aide de plusieurs centaines d'avions, voire en rassemblant plusieurs milliers d'appareils.

Hiroshima et Nagasaki ne furent survolées et attaquées respectivement que par un seul appareil. La puissance de destruction par unité de feu avait été brutalement augmentée. Et depuis, les physiciens travaillent à l'accroître encore, des charges explosives de 100, 200, voire 500 mégatonnes étant du domaine du possible, notamment si l'on dispose d'un véhicule porteur de taille suffisante pour enlever pareilles bombes.

Mais, tandis que par étapes successives, on en arrivait à l'explosion des 58/60 mégatonnes de l'automne 1961, à la fois les dimensions et la puissance de destruction des charges atomiques

étaient progressivement diminuées. Encore que le fait ait été connu bien plus tôt par les spécialistes, le monde apprit, à la fin de l'année 1958, que la Commission de l'Energie atomique américaine avait fait exploser des charges atomiques d'une puissance équivalente à moins de 100 tonnes de T.N.T. L'annonce officielle signifiait qu'entre la bombe chimique (T.N.T.) la plus puissante et la charge atomique la moins forte, il n'y avait plus de solution de continuité, du moins quant aux effets mécaniques — souffle et chaleur — sinon quant aux rayonnements radioactifs qui demeurent la caractéristique des armes à fission. L'énorme différence qui existait encore au moment de la guerre de Corée entre les armes au T.N.T. les plus meurtrières et la bombe atomique de puissance nominale comme celle d'Hiroshima ou de Nagasaki, était presque comblée. S'il y avait eu jusque là des enjeux à la mesure seulement des effets des armes classiques, et d'autres, vitaux, pour la sauvegarde desquels il était plausible que l'on use des armes nouvelles, désormais les deux catégories de conflit pouvaient être confondues, ou plutôt on pouvait redouter que les belligérants passent insensiblement de l'une à l'autre et qu'ainsi, entre Puissances nucléairement armées, il ne puisse y avoir de conflit limité.

En fait, les grandes Puissances disposent déjà, ou cherchent à constituer un arsenal classique et atomique si complet que, de la mitrailleuse à l'explosif thermonucléaire de plusieurs dizaines de mégatonnes, voire plus demain, la gamme de leurs moyens de destruction est continue, sinon infinie.

Les uns ont vu dans la disparition du « seuil » qui séparait les deux systèmes, le classique et l'atomique, une nouvelle source de périls. « Si, commençant à se battre au fusil, l'« escalade » vers le thermonucléaire était inéluctable, où irions-nous et, à bref délai, que resterait-il d'une humanité divisée par des conflits permanent ? ». Les autres, au contraire, estiment que le fait de placer chaque affrontement grave dans la perspective d'une guerre thermonucléaire invite à la prudence et doit interdire le recours à la force. De même que certains traitements ont fait disparaître certaines maladies, de même la gamme complète des

---

(3) Elles rendraient la dissuasion proportionnée plus difficile à matérialiser puisqu'elle devrait être fondée soit sur un arsenal plus important numériquement soit plus évolué (par exemple composé de missiles anti-anti-missiles).

armes nucléaires interdirait la guerre, du moins entre les Puissances qui en possèdent la panoplie.

Il faut reconnaître que l'étude des « conflits localisés » qui se sont déroulés depuis Hiroshima donne du crédit à la dernière de ces deux thèses. L'analyse montre en effet qu'au fur et à mesure que la marge s'amenuisait entre les deux systèmes d'armes, classiques et atomiques, l'enjeu des conflits localisés successifs devenait de moins en moins grave, les armes utilisées et les effectifs engagés de moins en moins importants. Et lorsque la zone de l'affrontement n'était pas de plus en plus éloignée des zones névralgiques de ce monde en lutte, les deux partis en présence faisaient preuve d'une extrême prudence (à Berlin, le « mur » répond à la fois à un objectif politique qui est de prendre un avantage sans courir de risques excessifs et au réflexe qui consiste à limiter les contacts dans un secteur particulièrement sensible).

Guerre de Chine, guerres de Corée et d'Indochine, affaires de Formose, du Moyen-Orient et d'Égypte, du Congo, du Laos et de Berlin enfin, montrent que l'on est passé de la guerre chaude — fut-elle menée avec des armes classiques — à l'invective par-dessus un mur en usant de toutes les « températures » intermédiaires, ou presque. Si, au lieu de prendre la mesure de chaleur pour étalon, on se servait de la nature et de la puissance des armes utilisées respectivement dans les divers conflits, on en viendrait à la même constatation. Ces armes, en effet, ont été de moins en moins puissantes, de moins en moins meurtrières et leur utilisation a été de plus en plus mesurée, voire même de plus en plus limitée.

Tout se passe donc comme si chacun des deux Grands en présence avait parfaitement pris conscience des dangers de l'« escalade ». Chacun voit mal comment il pourrait engager un conflit — ou résister à pareil engagement — et accepter de perdre plutôt que recourir aux armes plus puissantes qui lui donneraient aussitôt l'avantage. Et comme le parti opposé fait le même raisonnement et qu'il ne peut admettre de capituler en ayant dans ses arsenaux le moyen de ne pas le faire, le risque d'« escalade » est évident. Ainsi, un conflit qui, pour la dispute d'un enjeu mineur, aurait commencé modestement, devrait normalement conduire à l'anéantissement mutuel, l'objet

même du différend étant très vite dépassé et la lutte continuant parce qu'il n'y aurait pas de raison pour que l'une des parties baisse pavillon devant l'autre.

On dira que l'« escalade » accroît cette stabilité entre Grands à laquelle il a été fait allusion précédemment, et c'est sans doute vrai. Mais il en résulte un nouveau facteur d'affaiblissement des alliances entre Puissances nucléaires et pays dépourvus des armes nouvelles. On conçoit que les premières renoncent à s'engager au profit des secondes, même s'il s'agit à l'origine d'un différend d'importance mineure. C'est que, ou bien il faudrait prendre le risque de capituler et de perdre si l'ennemi n'avait pas du risque la même appréciation, et dans ce cas le pays enjeu du différend serait livré à l'adversaire. Ou bien il faudrait tenir bon, et alors, à cause d'un allié, risquer de subir des dommages hors de proportion avec la valeur de l'enjeu défendu.

C'est l'explication et la justification de la politique de la nouvelle Administration américaine à l'égard de l'Europe occidentale.

Se rendant compte du bouleversement stratégique intervenu à la fin de la dernière décennie, la plupart des experts d'Outre-Atlantique s'efforcent de jeter les bases d'une nouvelle stratégie qui, tout en visant les mêmes buts que la précédente, limiterait les risques que le peuple américain pourrait être amené à prendre.

Dès 1956, et dans la présentation de son ouvrage sur les « Armes nucléaires et la politique étrangère » (4), Henry Kissinger écrivait : « Nous devons trouver une stratégie capable d'être le support de notre diplomatie, sans que nous soyons obligés de risquer chaque fois ce qui est notre substance en tant que nation ». A l'époque, l'auteur estimait qu'il était militairement possible et même qu'il était profitable pour les États-Unis de pouvoir conduire, avec ou sans armes atomiques, des opérations de guerre limitée (contre les Soviets directement, ou indirectement contre leurs alliés) sans pour autant en venir à l'échange de coups thermonucléaires. Il fallait pour cela, précisait Henry Kissinger, que « la survie nationale ne soit pas en jeu ». Il est évident

(4) Nuclear Weapons and Foreign Policy.

que pareille conception ne pouvait être applicable à l'Europe et à sa défense, et par conséquent au Pacte Atlantique. Quel est l'allié qui accepterait d'appartenir à un système de défense collective dans lequel la notion de survie nationale ne concernait que la Puissance garante, c'est-à-dire les Etats-Unis ? Appliquer la notion des guerres limitées à la défense de l'Europe signifierait que celle-ci pourrait être dépecée, lambeau par lambeau, les alliés non directement menacés dans leurs œuvres vives acceptant d'abandonner l'un des leurs — celui-ci étant attaqué de front — sous prétexte que pour eux, sinon pour lui, il ne s'agit pas de « survie ». Et le raisonnement serait valable de proche en proche.

Kissinger croyait alors également que la guerre limitée pourrait être disputée à coups d'armes nucléaires de petit et de moyen calibre. Il pensait que la mobilité et que la fluidité de forces armées spécialement adaptées permettraient la bataille atomique, c'est-à-dire un échange de coups qui aboutirait — comme avec les armes classiques — à l'usure plus grande d'un des belligérants que de l'autre. Aujourd'hui, personne ne croit à cette thèse, et encore moins son auteur. On imagine mal le combattant acceptant de jouer son rôle dans le cadre d'un conflit nucléaire sans se soucier des pertes qui se compteraient par milliers à la micro-seconde, et l'on ne peut concevoir deux belligérants qui s'affronteraient avec des charges explosives de petite puissance alors qu'une seule charge de grande puissance donnerait à celui qui en aurait usé un avantage décisif et définitif. Enfin, comme il n'existe plus de seuil en matière de puissance de destruction et que, de l'arme classique la plus petite aux 58 mégatonnes que M. Khrouchtchev fit détonner en 1961, il n'y a guère de solution de continuité, on ne peut admettre qu'à ce jeu de la guerre atomique limitée — si invraisemblable et si irréalisable soit-il — l'un des belligérants accepte de perdre alors qu'il aurait dans ses dépôts l'arme de la taille au-dessus qui lui donnerait la victoire ? Et comme il n'y a pas de raison que, des deux côtés, on ne tienne le même raisonnement, nous voici entrés dans l'« escalade », c'est-à-dire la non-limitation des conflits dits limités.

En fait, le raisonnement de Kissinger est parfaitement valable lorsqu'il s'agit, non pas de protéger les Etats-Unis, mais de créer les conditions

d'une politique extérieure fondée sur certaines manifestations de force. La protection des Etats-Unis est assurée par la menace de représailles massives. A violer le « sanctuaire » américain, l'autre « grand » prendrait un risque majeur. Quant aux territoires qui se trouvent placés entre les deux « grands », entre les deux « sanctuaires », ils peuvent être disputés à coups de guerres limitées, étant entendu que de pareils enjeux ne « méritent » pas la guerre thermonucléaire généralisée. En raison de la disproportion des forces classiques déployées en Europe et qui s'y opposeraient en « guerre limitée », il est clair qu'aucune des Puissances de l'Europe de l'Ouest ne peut trouver sa sécurité dans pareil concept.

Cependant, il faut admettre qu'on tend, outre-Atlantique, vers un système de défense différent de celui sur lequel avait été bâtie la défense occidentale. On pourrait résumer ainsi le nouveau concept : en raison de leur toute-puissance et des formidables conséquences de leur éventuelle utilisation, les armes de destruction massive sont en principe réservées à la défense du territoire américain. C'est là un sanctuaire inviolable que l'on protège par la menace suprême, c'est-à-dire celle des représailles thermonucléaires. S'il s'agit, au contraire, de défendre des territoires extérieurs, on n'y utilisera que des forces classiques. Ainsi serait écarté le danger d'une guerre générale thermonucléaire résultant d'une affaire « marginale » seconde, tout au moins vue des Etats-Unis et en ce qui concerne leur sécurité.

Le général Maxwell Taylor, conseiller militaire du président Kennedy, écrivait dans son livre « *The Uncertain Trumpet* » : « La question d'utiliser des armes atomiques dans des guerres limitées devrait être abordée en acceptant le fait que de telles guerres devraient être conduites de préférence avec des armes classiques, mais qu'on devrait néanmoins être prêt à utiliser des armes atomiques tactiques dans les cas relativement rares où leur usage serait de *notre* intérêt national ». On ne peut être plus clair et aussi moins au fait des réalités militaires. Comment, par exemple, concilier les moyens de l'organisation de forces classiques avec l'éventuelle utilisation d'armes atomiques, fussent-elles « tactiques » ? Même Kissinger affirme qu'on ne peut concevoir des troupes capables de cette bivalence. De son côté, le général Max S. Johnson soulignait dans

« U.S. News and World Report » le rôle du général Taylor dans la mise sur pied de la nouvelle stratégie américaine. « Les Etats-Unis préfèrent défendre l'Europe avec des forces non nucléaires » ajoutait le Général Johnson.

Si ces vues étaient suivies, cela signifierait, qu'en matière de Sécurité, l'Europe occidentale a perdu, ces deux dernières années, le privilège qu'elle avait jusqu'à maintenant d'être également considérée comme un « sanctuaire ».

Elle ne serait donc plus un territoire que l'on protège à tout prix, voire en s'exposant soi-même à la destruction.

Mais ce qui est plus grave, selon cette nouvelle conception de la sécurité européenne, c'est que non seulement l'Europe occidentale ne serait plus défendue qu'à l'aide d'armes classiques, mais encore, si l'on en croit un des spécialistes américains de la stratégie nucléaire, Albert Wohlstetter, qu'il est dangereux, inutile et même vain qu'elle cherche à assurer sa sécurité par les mêmes moyens que ceux dont Taylor, comme Kissinger et Wohlstetter d'ailleurs, estiment qu'ils peuvent seuls garantir l'inviolabilité du territoire américain, c'est-à-dire les moyens nucléaires.

Voici donc l'Europe occidentale reléguée au rang des territoires que l'on accepte de disputer selon les fortunes de la guerre classique. Si le sort des armes est contraire, elle est perdue sans pour autant que la lutte ait conduit à la catastrophe générale. Il y a désormais deux poids et deux mesures selon les rives atlantiques dont il s'agit. A une menace dirigée contre celles de l'Amérique, il serait répondu atomiquement et le châtement serait tel que personne n'oserait provoquer pareille réaction. Au contraire, en Europe le combat classique est accepté. Si l'agresseur consentait à perdre, tant mieux. S'il s'acharnait et qu'il usait de quelques-unes seulement de ses ressources, il l'emporterait facilement et ce serait tant pis. Comme il est dangereux pour l'Europe occidentale d'être ramenée aux conditions de l'ère pré-atomique alors qu'existe maintenant un Etat aussi colossal que l'U.R.S.S. ! Comme il est maladroit de faciliter son jeu en supprimant les risques qu'il lui faudrait prendre pour user de la force ! Et quelle invitation à exploiter impunément les formidables avantages qu'il détient !

Mais, malgré la pression des bouleversements

techniques et stratégiques actuels, on ne passe pas d'un système de sécurité collective qui a fait ses preuves à un concept généralisateur d'insécurité sans proposer des formules qui rassurent. L'accroissement des forces classiques à déployer en Europe et la défense non atomique de l'Occident est l'une d'entre elles.

Envisagée déjà il y a plusieurs années, et avant que la Conférence de Lisbonne ne la condamne, elle avait été rejetée en raison de son absurdité. C'est qu'on ne voit pas pourquoi, à ne considérer que le secteur Centre-Europe, un adversaire déterminé, aussi richement pourvu qu'il l'est en matière offensive, n'hésiterait pas à entrer en guerre s'il ne lui était opposé que quelques vingt divisions, et pourquoi il se tiendrait tranquille s'il avait à faire à trente divisions ? Car, officiellement, selon les estimations de l'OTAN, il en possède plus de quatre fois plus. Certains « experts » intéressés ont essayé de démontrer, à la manière du Général Gamelin gardant le front des Ardennes, que dans un certain secteur géographique les règles de l'art de la guerre ne permettraient de déployer et de faire manœuvrer qu'un nombre déterminé de grandes unités terrestres. Ce qui est sans doute plus vrai à l'École de Guerre que sur le terrain. Mais surtout, ces experts n'ont pas expliqué par quel sortilège les Soviétiques, ainsi contenus par des effectifs bien moins importants que les leurs — s'ils étaient jamais contenus — accepteraient de perdre (la bataille et la face) plutôt que d'user d'abord de leur formidable supériorité numérique, et ensuite des armes atomiques qu'ils possèdent eux aussi en abondance. Quelle contrainte limiterait à une certaine puissance de destruction les armes d'un des belligérants, si celui-ci perdait et s'il avait dans ses arsenaux les moyens de la victoire ? Sachant, puisqu'on le lui dit, qu'on n'emploierait pas, à l'Ouest, d'armes nucléaires, pourquoi le Commandement soviétique n'y aurait-il pas recours si, en quelques heures, voire en quelques minutes, ces armes assuraient son succès ?

Henri Kissinger a consacré des pages à démontrer qu'en situation défensive on ne peut d'abord « jouer » la guerre classique puis, si l'on perd, la guerre nucléaire. La première exige la concentration des forces armées et de nombreux effectifs. Le pouvoir de destruction y est une fonction du temps. La guerre classique dépend d'une



logistique continue, use de réserves humaines et matérielles considérables, consomme la production d'usines d'armement travaillant au rythme maximum.

La guerre nucléaire impose la dispersion, la mobilité, l'émiettement même des forces armées. Elle n'est pas fonction du temps et ses effets instantanés peuvent suffire. On n'aurait qu'y faire des réserves humaines ou matérielles et les usines d'armement seraient réduites en cendres bien avant d'avoir modifié leur régime du temps de paix.

On ne passe pas d'un système à l'autre si l'adversaire a l'initiative. Personne ne peut dire ce qu'il adviendrait d'un corps d'armée classique, c'est-à-dire armé et déployé pour avoir une certaine efficacité en guerre classique, si deux charges seulement de 10 mégatonnes chacune explosaient au-dessus du terrain qu'il occupe. Chacun devrait savoir qu'à partir du moment où les armes nucléaires existent et que leur utilisation est possible, il n'est plus concevable d'en venir à une conception, une organisation, un armement, à des tactiques qui ignorent les effets d'une explosion thermonucléaire.

Le danger que présente pour la sécurité de l'Europe le soi-disant « retour à une défense plus classique et moins atomique », c'est que si pareil concept était jamais matérialisé dans les faits, non seulement il inviterait à l'agression, mais imposant la non utilisation des armes nouvelles — faute de disposer de forces armées adaptées aux formes particulières de l'affrontement nucléaire — il conduirait au désastre en raison de la formidable disproportion des moyens classiques qui existe de part et d'autre du rideau de fer.

On en arrive ainsi à un paradoxe qui n'est qu'apparent et que l'on pourrait résumer ainsi : plus il y aura de contingents « classiques » pour la défense « classique » occidentale, moins cette défense sera solide. C'est que plus le fameux « seuil » sera élevé, moins il sera possible de faire redouter l'escalade nucléaire, celle-ci neutralisant les gros bataillons.

Récemment, dans une revue britannique (5), le journaliste américain Stewart Alsop titrait un article sur l'OTAN : « L'Europe est-elle trop riche pour combattre ? » Le journaliste réclamait

un accroissement des forces classiques et accusait l'Europe occidentale de ne pas consentir les efforts nécessaires. En somme c'était revenir à l'argument maintenant utilisé par bien des personnalités d'outre-Atlantique : « L'U.R.S.S. a quelque 200 millions d'habitants et elle aligne 135 divisions prêtes au combat, auxquelles s'ajouteraient encore quelques 200 grandes unités terrestres après mobilisation. Comment se fait-il qu'avec ses 200 millions d'habitants l'Europe occidentale ne puisse rassembler que le quart de ces moyens ? » A quoi on peut répondre qu'ayant 185 millions d'habitants, les États-Unis n'ont pas quinze divisions terrestres.

Non, la misérable solution de remplacement proposée à l'Europe se heurte à la fois à des impossibilités stratégiques, économiques et sociales, et à une conception de la sécurité à laquelle aucun gouvernement des pays de l'Europe occidentale ne peut souscrire. Il ne peut y avoir deux poids et deux mesures, les flèches et les lances à la disposition des uns et les mitraillettes et les canons au service des autres.

Telle apparaît être la plus dangereuse des conséquences du processus de l'« escalade ». Si ce processus renforce la sécurité des nations pourvues d'un arsenal nucléaire, il menace également le concept des alliances comme on les conçoit aujourd'hui, c'est-à-dire un groupe d'États protégés par les armes nucléaires de l'un d'entre eux. A partir du moment où, pour la défense d'enjeux qui ne sont pas vitaux pour elle, la Puissance garante risque la « montée » vers l'échange de coups thermonucléaires, on conçoit qu'elle hésite à prendre des engagements trop étroits et on comprend qu'elle envisage une nette séparation entre les armes qui la défendent et celles dont elle accepte d'user pour la défense des autres.

\*  
\*\*

A cette véritable crise des alliances existe-t-il des remèdes ? Jamais l'unité occidentale n'a été plus nécessaire et jamais non plus elle n'a accusé plus de faiblesses.

La première des objections qui est faite à l'actuel *modus vivendi* — et la plus grave —

---

(5) « Time and Tide » du 25 janvier 1962.

réside dans la crédibilité d'une politique de dissuasion qui doit être pratiquée au profit d'autres peuples que celui qui en possède les moyens et a qui il est demandé d'en accepter les risques. Bien sûr, l'agresseur également devrait courir des risques importants et, prenant l'initiative de la provocation, jouer le premier à la roulette. Mais bien des situations peuvent exister où il y a déséquilibre entre le risque et l'enjeu. Les dangers de la dissuasion peuvent être si manifestement démesurés par rapport à la valeur de l'enjeu qu'elle prétend défendre que la probabilité d'une réaction peut être très faible et que, par conséquent, le risque peut normalement être pris de passer outre.

Il existe bien des manières de parer à ce danger. L'une d'elles consiste à déployer sur le territoire des nations garanties les forces de la Puissance garante. En Europe, les enfants des écoles américaines joueraient aussi bien ce rôle puisqu'il s'agit, par une présence physique particulièrement chère, d'engager le pays garant à réagir comme il l'aurait fait s'il était directement menacé. Mais pareille solution n'est ni absolue ni permanente. Elle a ses limitations qui peuvent provenir de l'un ou de l'autre des gouvernements intéressés, ou encore des deux gouvernements à la fois.

Sous la pression de la nouvelle Administration américaine toutes les solutions au problème de la défense de l'Europe occidentale qui permettraient d'exclure le recours aux armes nouvelles ont été étudiées et proposées. Certains ont même envisagé le retour aux milices. « ... Une importante et efficace armée de réserves est la clef de toute stratégie capable de répondre à la fois aux besoins d'une guerre mondiale, d'un conflit limité ou d'un affrontement para-militaire ... » écrivait M. Frederik M. Stern dans « Orbis » (6). Et M. Stern poursuivait : « ... Il existe une organisation militaire qui permettrait aux nations libres de colmater les brèches qui existent dans leur système de défense et, formant le complément des forces qui ont déjà été créées, de faire face à l'actuel conflit dans tous ses aspects ... et cette organisation c'est celle de l'armée des citoyens ». Et l'auteur citait en exemple les forces du type suisse, israélien ou australien. De son côté, dans le Neus Zürcher Zeitung du 21 février 1960, M. Urs Schwarz soutenait une thèse analogue en proposant le renforcement de l'OTAN à l'aide des forces de milices.

La proposition est fondée sur un faux postulat. Les deux auteurs supposent, en effet, que l'emploi, même généralisé, d'armes de destruction massive ne brisera pas la volonté de combattre des belligérants. Comment suivre M. Urs Schwarz lorsque, lui aussi, transpose à l'âge atomique les systèmes de milices qui firent merveille en Australie, Nouvelle Zélande, Canada, Israël ou Suisse, alors que pareilles organisations n'ont fait leurs preuves que dans la paix ou que devant des adversaires dépourvus des armes nouvelles ? Face à la menace militaire que représente aujourd'hui l'U.R.S.S. (et que matérialisera demain la Chine) le milicien occidental ne ferait-il pas le raisonnement suivant : « Si l'U.R.S.S. a recours à la force, c'est bien parce qu'elle pense l'emporter militairement ; or, comme ce pays dispose à la fois de la supériorité numérique et de la panoplie complète des armes conventionnelles et atomiques, il est normal qu'il use de ces armes jusqu'aux plus puissantes plutôt que de perdre ; à quoi bon, dans ces conditions, aller au sacrifice puisque, de toute façon, l'assaillant est en mesure de l'emporter en usant d'un explosif de destruction massive contre lequel l'homme est sans défense ? MM. Stern et Schwarz croient-ils que les peuples d'Europe — comme ceux de n'importe quel continent d'ailleurs — poursuivraient une lutte organisée, sous un commandement centralisé et avec une logistique débitant ses carburants et ses munitions après la chute de quelques projectiles nucléaires et sous la menace d'en recevoir d'autres ? Et si, par miracle, les combats continuaient, le chantage à de nouvelles destructions thermonucléaires n'imposerait-il pas immédiatement que l'on dépose les armes si jamais elles étaient sorties des arsenaux ? Peut-on aussi naïvement additionner le souvenir des guerres passées et l'usage de l'explosif nouveau ? Pourquoi le parti agresseur s'arrêterait-il dans l'« escalade » alors qu'il a dans ses dépôts les armes de la victoire totale et définitive ? Et pourquoi, le sachant, le milicien du parti attaqué s'offrirait-il en holocauste ?

Le bon sens populaire ne pourrait souscrire à cet illogisme. Plus qu'aucune autre, une armée de milice dépend du consentement de ceux qui la constituent. Devant les perspectives d'une guerre moderne, comment justifier un système plus irra-

(6) « Orbis », Hiver 1960.

tionnel encore pour le parti qui est sur la défensive que pour celui qui nourrit des desseins d'agression et qui, légitimement, doit avoir de bonnes raisons de l'emporter puisque c'est lui qui prend l'initiative d'user de la force ? Et, en Europe, au fur et à mesure que s'accroît l'aisance générale et que prospèrent les économies, il sera de moins en moins facile de spéculer sur les gros bataillons, qu'il s'agisse d'armées régulières ou de milices. Certes, la Suisse est un pays riche, socialement et intellectuellement évolué, et elle fonde toujours sa sécurité sur un système de milices. Mais qu'on la sorte de son contexte géographique et politique, qu'on l'isole et qu'on se demande quelle serait la décision du gouvernement de Berne — comme de tout autre gouvernement placé dans la même situation — s'il avait à choisir entre l'annihilation de quelques-unes des cités helvétiques et l'association avec les pays de l'Est ? Non ce qui compte c'est d'imposer le non recours à la force par la menace d'une punition qui excéderait le bénéfice que l'agresseur pourrait tirer de la guerre. Et dans les conditions présentes, à l'Ouest, il n'existe pas d'arme conventionnelle — qu'elle qu'en soit la force — qui puisse matérialiser pareille menace.

Quant à recréer les conditions de la résistance des Espagnols aux armées de Napoléon I<sup>er</sup>, il n'y faut pas songer non plus. Les formes de la menace sont aujourd'hui différentes, les moyens militaires et policiers de l'éventuel occupant autrement plus efficace qu'en 1808, et l'évolution sociale et économique des éventuels occupés ne les prédisposent pas à la guérilla.

Abandonnant la défense avec des armes classiques et ses chimères, on a envisagé d'en venir à une force atomique OTAN dont le contrôle serait exercé par les États membres. C'est également tout ignorer de la nouvelle dimension du risque inhérent à l'usage de ces armes que de croire que, soumise à l'accord de quinze gouvernements, pareille force conserverait un sens quelconque. Ici les réalités militaires condamnent formellement de pareilles conceptions déjà politiquement puériles.

Une autre formule, et sans aucun doute la plus efficace, consiste à pratiquer à l'échelon national une politique de dissuasion analogue à celle que les États-Unis et que la Grande-Bretagne — pour ne parler que du clan occidental — ont adopté pour la sauvegarde de leurs intérêts vitaux.

Le système serait redouté puisqu'il serait crédible que, menacé dans ses œuvres vives, un État réagisse en usant de toutes les ressources de son arsenal nucléaire. Il est évidemment plus facile de préparer une riposte quasi-automatique à l'agression en demeurant à l'échelon national qu'en passant sur le plan collectif, chacun craignant alors de partager inutilement des dangers excessifs. Parce qu'elle pourrait être proportionnée au casus-belli, la riposte punitive apparaîtrait moins improbable à l'assaillant en puissance. Il ne serait pas demandé à la collectivité des nations alliées d'accepter en bloc, et peut-être au profit de l'une d'entre elles seulement, un sacrifice aussi exorbitant que l'annihilation générale.

D'ailleurs, c'est vers la généralisation de la dissuasion pratiquée à l'échelon national que va le monde. Dès qu'ils en ont les moyens, les peuples cherchent à fonder leur sécurité sur les armes nouvelles. Et il est significatif, après l'affaire de Goa, d'apprendre que l'Inde n'entend pas renoncer à la guerre en tant que moyen de servir ses intérêts et aussi de savoir que ses piles plutoniques seront utilisées à des fins militaires, comme ailleurs dans le monde.

Mais existe-t-il encore d'autres solutions qui, moins efficaces peut-être, conserveraient néanmoins un certain intérêt, notamment dans le cadre des accords politiques conclus entre les pays libres à la recherche de la sécurité ?

On a avancé, voici des années déjà, l'idée du « double contrôle » des armes nucléaires. Ainsi serait évitée la dissémination — jugée dangereuse par certains — de l'armement nucléaire et pourrait être mis sur pied un système de dissuasion, à la fois national pour l'emploi et collectif pour la réunion des moyens nécessaires, puisqu'il serait fondé sur des ressources collectives pour l'étude, l'expérimentation, la fabrication et le contrôle de ces armes et sur l'intérêt, voire l'égoïsme national pour leur éventuelle utilisation. La formule concilierait à la fois l'impératif d'une dissuasion crédible et la nécessité d'une mise en commun des ressources du monde libre pour l'étude et la fabrication aussi rationnelle et économique que possible des armes nécessaires à sa défense.

Dans le cadre d'une alliance Atlantique adaptée aux circonstances nouvelles, la dissémination des armes balistiques et nucléaires nécessaires, en

dernier recours, à la pratique d'une politique de dissuasion menée à l'échelon national pourrait être rendue effective sans accroître les risques inhérents à l'augmentation du nombre des pays armés atomiquement. Les armes nécessaires à la dissuasion nationale pourraient être remise par les Etats-Unis à certains gouvernements alliés — ou à des groupes régionaux amis, formés de pays assez proches et assez dépendants l'un de l'autre pour qu'ils acceptent de ne faire qu'un devant le péril. La puissance de cet armement, son importance numérique, la « quantité de destruction » qu'il représenterait seraient proportionnés à la valeur dont on peut penser que l'agresseur potentiel créditerait le ou les pays qu'il pourrait attaquer et qu'il s'agirait de défendre. Ces armes seraient placées sous un double contrôle et les Etats-Unis d'une part, l'allié — ou le groupe d'alliés — de l'autre, signeraient un accord définissant leurs éventuelles conditions d'utilisation. Cet accord préciserait que, si certains critères de danger se trouvaient vérifiés par l'attitude de l'adversaire, le gouvernement de Washington abandonnerait le contrôle qu'il exerce, remettrait à son allié « la clé » que détiennent ses représentants, et accepterait ainsi de faire d'un arsenal placé sous double contrôle, l'instrument d'une défense purement nationale. Et les termes généraux d'un tel accord seraient rendus publics. Mais afin de donner aux deux parties une marge d'action et de créer un risque supplémentaire, on laisserait entendre que les critères de danger définis par l'accord ne sont pas les seuls.

Mais si pareille proposition a été faite, elle n'a pas été retenue. Les Etats-Unis répugnent à une large dissémination des armes atomiques, fussent-elles placées sous un double contrôle, et bien des pays acceptent mal qu'un autre Etat décide de leur sort, même dans le cadre d'un accord bilatéral tel que celui-là.

On pourrait également s'entendre à plusieurs Etats pour financer l'étude et les fabrications de toutes les armes nouvelles, et pour construire ensemble la panoplie de l'heure, quitte à en distribuer les armes à chacune des nations ainsi associées dans une sorte de vaste communauté d'armement.

Alors serait surmontée l'une des grandes difficultés devant laquelle le monde libre est aujourd'hui placé : l'augmentation quasi démesurée des

obligations qui, de toutes parts, lui sont faites, à la fois par la diversité des menaces qui pèsent sur lui, et aussi par l'élargissement considérable de la gamme des techniques d'armement qui doivent impérativement figurer dans ses arsenaux. Est-il possible de diminuer la part qu'absorbent l'étude et la fabrication de ces armes sans, pour autant, se placer en état d'infériorité ? Peut-on, à l'Ouest, sur les remparts de cette forteresse de toutes parts investie, tenir les mêmes créneaux et, économisant une part des ressources qu'ils exigeaient, en tenir d'autres, maintenant directement visés ?

Dans le cas particulier de la Défense de l'Europe occidentale, et plus généralement de la Communauté Atlantique, la réponse pourrait être affirmative.

Pour les hommes de cette génération encore, le terme Stratégie est parfaitement défini par le Littré : « l'art de préparer un plan de campagne et de diriger une armée sur les points décisifs ». C'est en ce sens que Frédéric-le-Grand et que Bonaparte furent de grands stratèges. Il n'y a eu, durant des siècles, d'autre stratégie au sens militaire du mot, que celle des opérations de guerre.

Pourtant, avec les conflits du XX<sup>e</sup> siècle, naissait une nouvelle forme de stratégie. On l'appellera ici la « stratégie des moyens ». Elle englobe la logistique et elle la dépasse largement puisqu'elle couvre à la fois l'étude et la fabrication des armes, leur acheminement, leur mise en place et leur « posture » et aussi leur maintenance. Lorsque, en 1944, le général Eisenhower lança les forces alliées du débarquement à l'assaut de l'Europe, il était bien davantage le bon administrateur d'une solide et puissante « stratégie des moyens » que le général ou le stratège, au sens classique du mot. La puissance des moyens de combat qui avaient été rassemblés sous ses ordres auraient pu, dans une certaine mesure tout au moins, compenser les fautes tactiques, s'il s'en était produit. Parce qu'un certain nombre de milliers de tonnes de carburant et de munitions avaient été rassemblées où il fallait, parce qu'en période d'effort maximum les aviations alliées étaient capables d'effectuer plus de dix mille sorties par jour et que la flotte anglo-américaine pouvait faire franchir la Manche, impunément, à des centaines de milliers d'hommes armés et ravi-

taillés, l'issue des combats ne faisait pas de doute. Mal conduits, ces combats eussent retardé la victoire alliée. Magistralement menés, ils en eussent avancé l'échéance. Mais la partie était gagnée. La stratégie des moyens des alliés l'avait emporté sur la stratégie des moyens du III<sup>e</sup> Reich.

Cinq ans plus tard pourtant, ou bien la leçon avait été déjà oubliée, ou bien elle n'avait pas encore été comprise. Lorsqu'il fut question, entre les gouvernements occidentaux, de s'entendre sur un système défensif qui apparaisse valable à l'âge atomique, c'est à la stratégie des opérations qu'il fut pensé et à elle seulement qu'il fut tout sacrifié. Les Etats-Majors devaient être intéraliés et, éventuellement, conduire les opérations à l'aide de troupes aussi intégrées que possible. Les plans de guerre devaient être établis en commun et exécutés ensemble. Ainsi, par ces dispositions, était-il tenu compte de certains des enseignements de la deuxième guerre mondiale, au moins avant Hiroshima.

Mais, dans le même temps, l'OTAN laissait à chaque nation le soin de constituer les forces formant sa contribution à la défense collective, de les entraîner, de les armer et de les ravitailler. Selon la terminologie militaire de l'OTAN, « la logistique demeurait nationale ». Et il n'y avait pas que la logistique — c'est-à-dire l'acheminement des armes et leur remplacement — qui devait relever de chaque gouvernement, mais aussi la conception des plans d'armement, les études, les recherches, les essais, les fabrications de matériels, comme leur mise au point. Pratiquement, si la « stratégie des opérations » était commune, celle des « moyens » demeurait un privilège national.

Or, à l'âge thermonucléaire, les risques à prendre sont d'une autre ampleur qu'avant Hiroshima et la volonté collective est toujours plus faible que celle d'un seul. En outre, il s'agit bien davantage de prévenir la guerre que de la faire. C'est par une puissante « stratégie des moyens » que pareil résultat peut être atteint. La planification de campagnes qui en quelques heures aboutiraient au chaos général est de bien moindre importance que la construction et que la mise en place des armes capables d'imposer le non-recours à la force. A quoi bon rassembler des milliers de spécialistes militaires pour établir des plans d'opérations dont on sait qu'ils ne pourraient être exécutés, ou tout au moins dont personne ne pourrait dire com-

ment ils seraient suivis ? Mais si la priorité est au rassemblement des moyens de la dissuasion, comment, à l'échelon national, réunir les immenses ressources correspondantes ?

Cette sorte de monopole qui était accordé à la « stratégie des opérations », encore valable peut-être aussi longtemps que l'Ouest eut seul les instruments de l'anéantissement thermonucléaire, risque maintenant d'aller à l'encontre du but cherché. Dans le cadre de l'OTAN, la « stratégie des opérations » devrait aboutir, si elle était matérialisée dans les faits, à une lutte collectivement menée, alors que désormais, chaque nation supportant ses chances d'échapper à la destruction totale, est de moins en moins prête à prendre des risques collectifs. Et une « stratégie des moyens » purement nationale n'est plus à la mesure des immenses possibilités financières et techniques du monolithisme opposé.

Le système défensif auquel l'Europe a dû sa sauvegarde jusqu'à maintenant accuse donc au moins deux grandes faiblesses : 1° S'il peut couvrir pendant quelque temps encore la menace de guerre générale et, par conséquent s'il la rend actuellement improbable, il résisterait mal aux assauts limités et à l'isolement d'un des Etats membres ; 2° Il n'a pu fournir de solution rationnelle au problème pourtant capital de la « stratégie des moyens ».

En somme, il faudrait inverser les conditions de fonctionnement du Traité, c'est-à-dire intégrer les ressources intellectuelles et matérielles que les nations peuvent consacrer à la sécurité, afin de créer et d'entretenir à meilleur compte l'arsenal de la « stratégie des moyens », qu'il soit collectif ou national. Et aussi, passer du plan collectif au plan individuel pour mener la politique de dissuasion ou, au moins, ajouter les avantages du « réflexe national » aux réactions collectives et compenser ainsi, par les possibilités du premier, les limitations des secondes.

Cela veut dire que, pratiquement, il faudrait transformer en organisation collective ce qui est national, c'est-à-dire le rassemblement des moyens nécessaires à la lutte et, au contraire, passer du collectif au national l'éventuelle utilisation de l'arsenal ainsi constitué. L'organisation de la défense collective serait donc davantage chargée du financement des plans d'armement, de leur

exécution et aussi de la distribution aux nations-membres des armes ainsi fabriquées que de leur utilisation.

\*  
\*\*

A faire ce tour d'horizon des systèmes de sécurité probablement capables de maintenir en Europe un certain statu-quo, on constate que les moins révolutionnaires sont aussi les moins efficaces.

En matière de sécurité, comme dans d'autres domaines, nous nous trouvons à mi-chemin entre la solution nationale et la solution supra-nationale, sans bénéficier d'aucun des avantages des deux formules. Dans le cadre de l'Alliance Atlantique, les Etats membres ne sont pas assez intégrés — et de loin — pour être défendus chacun de la même manière et avec la même résolution, et ils sont trop interdépendants pour que, séparément menacés, leurs réactions soient réellement redoutées. C'est pourquoi, les uns — et généralement les plus faibles — réclament l'intégration tandis que les autres — les plus forts — prennent leurs distances et cherchent à se dégager suffisamment pour ne pas être impliqués dans une affaire qui, majeure pour un allié, et mineure pour eux, ne les entrainerait pas moins à courir des risques sans proportion avec l'enjeu du conflit.

Et c'est ainsi qu'au fur et à mesure que les lois de cette société nouvelle qu'est la société atomique sont mieux connues, c'est vers la dissuasion nationale que se tournent les Etats qui en ont les moyens.

#### G. — LA « SOCIÉTÉ ATOMIQUE » ET L'OPINION PUBLIQUE

Les événements qui se sont déroulés au cours des années passées soulignent la vulnérabilité de la politique occidentale à la pression d'une opinion publique quasi systématiquement dans l'erreur quand il s'agit des conditions mêmes de son existence. Les problèmes politiques d'aujourd'hui sont sans doute trop complexes pour dépendre d'autre chose que de groupes d'experts. Ou bien les systèmes politiques occidentaux sont-ils, par définition même, incapables de former à temps une opinion assez éclairée pour qu'ils y puisent

les forces nécessaires à leur survie ? A l'Est, la servitude des opinions publiques est d'un autre ordre. Il y existe encore les moyens de s'en affranchir, ou bien au contraire de se servir d'une unanimité de commande.

Lorsque, voici des années déjà, M. Dulles écrivait dans « Life » que « la faculté d'être sur le point d'entrer en guerre sans s'y laisser entraîner est un art nécessaire », il exprimait une des grandes vérités de l'âge atomique. La corde atomique ne peut casser, le gagnant est celui qui tirera le plus fort, conscient que la lutte demeurera sous-atomique et que la victoire sera entre les mains de celui qui osera résister au chantage, voire « bluffer » davantage lui-même. La déclaration de M. Dulles, pourtant vraie et pourtant nécessaire s'il faut expliquer aux nations occidentales les conditions de leur survie, déclencha la réprobation générale, non seulement dans les nations amies des Etats-Unis, mais en Amérique même où le sénateur démocrate Humphrey demanda que le Secrétaire d'Etat désavoue le texte publié sous sa signature. Si le monde occidental aborde l'ère des engins thermonucléaires sous le signe d'une démagogie aussi facile, il ne devra son salut qu'aux erreurs de l'adversaire, certainement pas à la juste notion de ce que doit être son attitude.

A partir du moment où la peur devient l'instrument essentiel des relations entre les deux groupes d'Etats, c'est la « sensibilité » à cette peur qui est déterminante.

L'exemple de l'évolution de la politique de défense de l'Europe est, à cet égard, assez frappant. Ce sont des limitations financières et sociales qui ont conduit les nations européennes à recourir à l'emploi éventuel de l'arme nucléaire pour assurer leur défense. Quoique groupant quelques 200 millions d'habitants, les pays d'Europe ne pouvaient — et de loin — aligner des forces conventionnelles suffisantes pour « décourager » une agression soviétique conventionnelle.

Il a fallu recourir à l'atome pour équilibrer cet énorme écart. Mais ce recours à l'atome est critiqué au nom des mêmes principes qui ont conduit à la limitation des armements conventionnels et imposé par conséquent qu'on s'en remette aux armements nucléaires. Cette contradiction souligne le désarroi des esprits et la méconnaissance

profonde des problèmes de survie posés au monde libre.

Il est d'autant plus difficile de faire admettre communément les vérités d'aujourd'hui qu'elles étaient d'évidentes contre-vérités hier. Il n'est plus vrai répétons-le que le plus fort, numériquement, l'emporte, que celui qui attaque le premier est avantagé, que la puissance démographique conserve sa valeur, que la sécurité d'un pays est fonction des dimensions de son territoire, que sur la défensive on peut s'en tenir à une stratégie et à des armes défensives, que la guerre générale peut être déclenchée par accident, qu'il existe des périodes de tension où la paix du monde est particulièrement compromise, etc... Et les exemples abondent de ces vérités d'hier qui n'ont plus aucun sens aujourd'hui. Mais l'évolution a été si rapide que les principes du nouveau système se discutent avec les vues qu'on avait sur l'ancien.

Comment associer le respect des concepts démocratiques et la pratique des lois complexes et apparemment irrationnelles et dangereuses de l'ère thermonucléaire ? Alimentés en informations par leurs Administrations, documentés par les études de leurs experts, quelques gouvernements se rendent à peu près compte de la politique de sécurité qu'ils devraient suivre. Bien peu sont compris et disposent du support populaire. Les partis d'opposition ne manquent pas d'exploiter les obscurités du nouveau système d'équilibre entre les peuples pour compliquer leur tâche. Spéculant sur l'ignorance du public, il leur est facile de paraître faire preuve de bon sens et de réalisme. A la fin du mois de juin 1960, le Comité exécutif National du parti travailliste britannique publiait un manifeste sur la politique du Parti en matière de Sécurité. Outre que ce texte revenait sur la position initiale des Travaillistes à l'égard de l'arme de dissuasion britannique, il abondait en contradictions. D'une part, il admettait implicitement que la Grande-Bretagne devait craindre par dessus tout l'emploi de l'explosif nucléaire, mais il en interdisait la possession par l'Allemagne fédérale, ce qui revenait à dire que les Etats-Unis (et que la Grande-Bretagne) risqueraient leur propre existence pour garantir l'indépendance et l'intégrité d'une Allemagne ainsi dépourvue de défense. Les Travaillistes demandaient aussi que l'Ouest renonce à prendre l'initiative d'utiliser la bombe

à fusion. C'était inviter à l'agression thermonucléaire lancée par surprise. Mais surtout, attaqué par des forces conventionnelles supérieures en nombre, l'Occident devait accepter sa défaite plutôt que d'utiliser l'arsenal qu'il possède. Ainsi était neutralisé la menace salubre que constitue l'« escalade » et l'adversaire invité à l'attaque puisqu'il recevait l'assurance d'une victoire sans risques. Sans en être conscient, le parti travailliste savait les fondements mêmes de la nouvelle forme de paix dans laquelle, bon gré, mal gré, il faut bien vivre.

Le nouveau Livre Blanc sur la Défense (février 1962) accentue l'évolution vers l'atome qu'avaient annoncée les Livres Blancs de 1957 et de 1958. Malgré les protestations de l'opposition et d'une partie de l'opinion publique, malgré les prises de position officielles — le plus souvent d'ailleurs destinées aux alliés de la Grande-Bretagne plus qu'à elle-même — le gouvernement de Londres confirme ses vues antérieures : la défense du Royaume Uni sera assurée par les armes nucléaires de dissuasion dont dispose la Royal Air Force ; pour le reste, on se servira d'une force d'intervention mobile dont les armes seront adaptées aux circonstances, et cette force mobile interviendra dans les conflits marginaux, qu'il vaut mieux gagner mais qui pourront être perdus sans compromettre la vie même de la Grande-Bretagne. Et la défense de l'Europe continentale entre dans le lot. On n'y maintiendra un corps expéditionnaire que dans la limite des possibilités économiques. Si surprenante que soit cette politique — notamment après les exhortations britanniques pour que les pays de l'Europe continentale de l'Ouest augmentent les forces classiques — elle est la seule, les choses étant ce qu'elles sont, qui soit réaliste.

Depuis la deuxième guerre mondiale surtout, il est évident que le prix des armements augmente beaucoup plus vite que le produit national brut et, par conséquent, que les sommes consacrées normalement à la Défense. Pour une alliance, la solution évidente est la mise en commun des ressources financières, l'adoption d'un programme commun d'étude, de recherche et de fabrication, c'est-à-dire le recours à une « stratégie des moyens » intégrée. Mais si quelques efforts ont été faits dans ce sens, ils ont été limités aux techniques les moins avancées et généralement les

moins coûteuses. L'autre solution a consisté à diminuer progressivement le nombre des unités (divisions, escadres aériennes et navales) de manière à tenir compte de l'augmentation de leur prix. C'est ce qui a été fait depuis 1945. Les Etats-Unis avec 14 divisions, la Grande-Bretagne et la France avec chacune moins d'une demi-douzaine de grandes unités terrestres, se sont engagés dans cette voie. Dans le domaine aérien, une escadre aérienne française comportait 75 avions voici quatre ans, mais elle n'en aligne que le tiers aujourd'hui. Il est vrai que les appareils en service coûtent près de trois fois plus cher que ceux de la génération précédente. La politique britannique exprimée dans le Livre Blanc de 1962 tient manifestement compte de cet état de fait. L'explosif nucléaire permettant de réduire le nombre de « véhicules porteurs » sans diminuer — au contraire — la puissance de destruction, a permis aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne de s'accommoder du prix démesuré des armes classiques. Récemment, M. Messmer, ministre des Armées, faisant remarquer que « le coût d'une usine de séparation isotopique représentait une

dépense inférieure à l'équipement de deux divisions blindées ». Ainsi, non seulement les lois inflexibles du progrès technique relèguent au rang de la baliste et du bélier les armes classiques dont rêvent encore certains attardés, mais les impératifs économiques interdisent qu'on cherche à y avoir recours.

Peu à peu le voile se déchire. L'ère nouvelle perd de son ésotérisme. Dernier en date, M. Chen Yi, ministre des Affaires Etrangères de la Chine Populaire, déclarait en substance à M. Walter A. Cole, directeur général de l'agence Reuter : « Plus grand sera le nombre de pays disposant de l'arme atomique, plus les risques d'une guerre diminueront ». Il se peut qu'il ne s'agisse pas là d'un paradoxe ou de la seule défense des intérêts de la Chine d'aujourd'hui. Si l'existence des armes nouvelles, par la crainte qu'inspire leur emploi, par l'évidente disproportion qui existe entre les causes et les conséquences d'un différend entre peuples, écartait la guerre et imposait la négociation, l'humanité aurait à inverser le jugement qu'elle porte sur les conséquences de la fission de l'atome.





# L'U.R.S.S.

## rattrapera-t-elle les Etats-Unis en 1970 ?

---

par Lucien LAURAT

★

Le vieux slogan « rattraper et dépasser ! », lancé par Staline voici trente-trois ans lors de la mise en train du premier plan quinquennal, inspire toujours la propagande communiste. Il est vrai qu'on l'a quelque peu rajeuni et précisé. Du temps de Staline, il s'agissait de « rattraper et dépasser » le monde capitaliste en général. A présent, on vise plus spécialement les Etats-Unis, on ajoute dans bien des cas : « par tête d'habitant » et on fixe des dates plus précises.

Il est étrange de trouver cette formule sous la plume de gens qui se prétendent marxistes, le marxisme ayant toujours enseigné, depuis Marx et Engels jusqu'à Emile Vandervelde, Karl Kautsky, Rodolphe Hilferding et Karl Renner (et même Lénine et Boukharine furent de cet avis) que le socialisme n'était réalisable que dans les nations capitalistes les plus évoluées. Un pays accédant à des structures socialistes devait donc par définition être supérieur au monde capitaliste et n'avoir nul besoin de le « rattraper et dépasser ». Or, depuis le coup d'Etat d'octobre 1917, le « socialisme » soviétique s'efforce — en vain — de faire mieux que le capitalisme, dont il annonce l'inévitable effondrement.

Il s'y efforce en vain, et les dirigeants soviétiques eux-mêmes sont loin de dissimuler leur scepticisme pour l'avenir immédiat, même pour 1970. Pour s'en convaincre, il suffit de lire leurs déclarations avec l'attention qui s'impose.

### Ce que disent les textes

C'est en lançant le plan septennal présentement en cours d'exécution (1959-1965) que le Kremlin a donné à ses ambitions une teneur plus précise. Voici ce que dit Khrouchtchev en commentant le

texte du plan septennal (*Pravda* du 28 janvier 1959 ; c'est nous qui soulignons) :

« A présent nous abordons une nouvelle étape de la compétition économique avec le capitalisme. Maintenant, la tâche consiste à assurer la supériorité du système socialiste sur le système capitaliste dans la production mondiale, à dépasser les pays capitalistes les plus évolués quant à la productivité du travail social, à la production par tête d'habitant et à l'obtention du niveau de vie le plus élevé du monde...

» Sur la base du rythme de croissance industrielle en U.R.S.S. et aux Etats-Unis, l'Union soviétique, en réalisant le plan (septennal), dépassera le *niveau actuel de la production industrielle* des U.S.A. *quant à quelques produits importants en chiffres absolus, et elle l'approchera pour d'autres.* Vers la même époque la production des principaux produits agricoles dans l'ensemble et par habitant dépassera le *niveau actuel* des Etats-Unis...

» Si nous tenons compte du chiffre de la population, il est *probable* qu'après l'accomplissement du plan septennal, il faudra encore cinq ans pour rattraper et dépasser la production industrielle américaine. *A ce moment, et peut-être plus tôt...* l'Union soviétique accédera à la première place tant pour les chiffres absolus que pour la production par tête d'habitant ».

Le texte du plan dit presque littéralement la même chose (*Pravda* du 8 février 1959 ; c'est nous qui soulignons) :

« Comme résultat de la réalisation du plan septennal, l'U.R.S.S. atteindra par tête d'habitant une production industrielle supérieure à la production *actuelle* des pays capitalistes les plus évolués d'Eu-

rope — Angleterre et Allemagne occidentale — et par là-même, la première place en Europe.

» Sur la base du rythme de croissance industrielle en U.R.S.S. et aux U.S.A., par suite de la réalisation du plan, l'U.R.S.S. dépassera le niveau actuel de la production américaine en chiffres absolus pour quelques produits importants et s'approchera pour d'autres. Vers cette époque, la production des principaux produits agricoles, tant globale que par tête, dépassera le niveau actuel des Etats-Unis.

» La supériorité de l'U.R.S.S. quant au rythme de croissance fournit une base réelle pour que l'U.R.S.S., environ cinq ans après 1965, atteigne et dépasse la production américaine par tête d'habitant ».

Il ressort de ces textes que Khrouchtchev voulait, en 1959, « rattraper et dépasser » en 1965 le niveau américain de 1958. La résolution votée ayant été publiée comme « thèse » en novembre 1958, donc sans doute rédigée en octobre, les mots « niveau actuel » ont de toute évidence trait à l'année 1958, qu'il s'agisse des Etats-Unis ou de l'Europe. Quant à celle-ci, il n'est question que de l'Angleterre et de l'Allemagne occidentale. Retenons en tout cas que, même pour l'Europe, il ne s'agit, au terme du P.S. présentement en cours, d'atteindre en 1965 que son niveau actuel. On se demande en vain comment, ce faisant, l'U.R.S.S. pourrait accéder à « la première place en Europe ».

Soulignons en outre que le dépassement, en 1965, du niveau occidental de 1958 n'était envisagé que « pour quelques produits importants » quant au volume global ; on était plus optimiste pour l'agriculture puisqu'on escomptait le « dépassement » (du niveau actuel) pour les « principaux » produits agricoles même par tête d'habitant. Cet optimisme n'est évidemment plus de mise depuis le « plenum » agricole de janvier 1961.

Pour cinq ans après 1965, donc deux ans avant le terme du plan septennal suivant, Moscou promettait le dépassement de la production américaine tant en chiffres absolus que par habitant ; il n'était plus question de « quelques produits importants », mais de l'ensemble.

L'année 1970 apparaît en tout cas comme l'année cruciale. Mais il s'agit, répétons-le, du niveau américain de 1958 !

Le nouveau programme du P.C. de l'U.R.S.S., publié en juillet et adopté en octobre 1961, dit à peu près la même chose en définissant les objectifs :

« Accroître le volume de la production industrielle d'environ deux fois et demie et dépasser le niveau actuel (c'est nous qui soulignons) de la production industrielle américaine au cours des dix prochaines années ; accroître d'au moins six fois et dépasser de loin le volume présent de la production industrielle des Etats-Unis... D'ici vingt ans, la productivité du travail dans l'industrie dépassera le niveau actuel de la productivité industrielle américaine d'environ deux fois, et même beaucoup plus en tenant compte de la réduction de la durée du travail.

» Au bout des dix premières années, l'U.R.S.S. dépassera les Etats-Unis dans la production par tête d'habitant des principaux produits agricoles... Le volume de la production des produits de l'élevage augmentera pour la viande : environ trois fois au cours de la première décennie, et près de quatre fois d'ici vingt ans ; pour le lait : plus de deux fois dans dix ans et près de trois fois dans vingt ans ».

Il faut remarquer tout d'abord que la comparaison avec les Etats-Unis fait défaut en ce qui concerne le revenu national, le salaire réel et les revenus réels des kolkhoziens. On ne se réfère aux U.S.A. que pour l'industrie (production et productivité), et encore souligne-t-on inlassablement que la comparaison porte sur le niveau américain actuel. Dans le secteur agricole, il n'est question des Etats-Unis qu'une seule fois, lorsqu'on promet de les dépasser quant à la production par tête d'habitant des principaux produits agricoles ; ici, cependant, on omet de dire s'il s'agit du niveau américain présent ou futur, et de spécifier de quels produits il s'agit. Cela n'a d'ailleurs aucune importance, la production agricole américaine placée devant un marché à peu près saturé n'étant pas appelée à augmenter beaucoup au cours des années à venir. La production agricole soviétique, pour d'autres causes, ne semble pas non plus promise à un essor rapide au cours des années à venir.

Le programme est cependant un peu plus ambitieux que le plan septennal. Pour celui-ci, le niveau américain « actuel » est celui de 1958 ; pour le programme, rédigé en 1961, il est de toute évidence celui de 1960.

En tout état de cause, ce n'est pas en 1970 que l'U.R.S.S. aura rattrapé le niveau des Etats-Unis de 1970. Nous nous abstenons de parler de 1980, de telles spéculations ne relevant pas de la science.

### Ce que disent les chiffres

La situation alarmante (c'est dans la presse soviétique que l'on trouve cette épithète) de l'agriculture soviétique est trop connue pour qu'il soit nécessaire de parler des perspectives agricoles. Bornons-nous donc à examiner les perspectives industrielles en confrontant les objectifs soviétiques pour 1970 avec la réalité américaine présente. Etant donné les fluctuations de la conjoncture américaine, nous choisissons pour les Etats-Unis le chiffre le plus élevé atteint au cours des dernières années.

#### Production

	U.S.A.	U.R.S.S.	
	Réalité présente	Prévisions 1970	Réalité 1960
Energie électrique (a)	845 (1960)	900-1.000	292
Pétrole (b) . . . . .	350 (1957)	390	148
Charbon (b) . . . . .	510 (1950)	686-700	513
Acier (b) . . . . .	106,2 (1955)	145	65,3
Ciment (b) . . . . .	60 (1960)	122	45,5

(a) Milliards de kWh. — (b) Millions de tonnes.

Si les prévisions soviétiques se réalisaient (ce qui est loin d'être sûr — l'expérience le prouve), la production soviétique dépasserait en 1970 la production américaine actuelle :

- de 18 % pour l'énergie électrique ;
- de 11 % pour le pétrole ;
- de 37 % pour le charbon ;
- de 36 % pour l'acier ;
- de 103 % pour le ciment.

Le dépassement en quantités absolues serait de 155 milliards de kWh pour l'électricité, de 40 millions de tonnes pour le pétrole, de 190 millions de tonnes pour le charbon, de 38,8 millions de tonnes pour l'acier et de 62 millions de tonnes pour le ciment. C'est de ces quantités que devrait s'accroître la production américaine jusqu'à 1970 pour braver le défi soviétique. Un coup d'œil sur un récent passé nous apprend que la production américaine d'énergie électrique a augmenté de 162 milliards de

kWh en cinq ans (de 1956 à 1960), celle du pétrole de 44 millions de tonnes en neuf ans (entre 1951 et 1960), celle de l'acier de 26 millions de tonnes en trois ans (entre 1952 et 1955). En ce qui concerne le charbon, la production américaine est en régression marquée depuis dix ans parce que l'incessante modernisation de la balance énergétique des Etats-Unis y rend le charbon de moins en moins économique et de moins en moins nécessaire. Quant au ciment, un accroissement aussi considérable que celui prévu par le nouveau programme communiste ne s'impose aucunement dans un pays comme les Etats-Unis, qui n'a pas à faire face aux immenses besoins de construction (industrialisation et crise du logement) de l'U.R.S.S.

Il suffira donc aux Etats-Unis d'augmenter leur production assez modérément d'ici à 1970 pour n'être pas rejoints ou dépassés.

Encore n'avons-nous envisagé ci-dessus que la production globale ; la comparaison devient nettement défavorable à l'U.R.S.S. si l'on envisage la production par tête d'habitant. La population américaine atteint à présent 180 millions, la population soviétique sera de 255 millions au moins en 1970. C'est de cette proportion qu'il faut tenir compte pour savoir où en sera la production soviétique en 1970 par rapport à la production américaine actuelle par tête d'habitant.

#### Prévisions soviétiques pour 1970 en % de la production américaine de 1960

	Globalement	Par habitant (*)
Energie électrique . . . . .	118	83
Pétrole . . . . .	111	78
Charbon . . . . .	137	96
Acier . . . . .	136	95
Ciment . . . . .	203	142

(\*) La population américaine de 1960 représentant 70 % de la population soviétique de 1970, les chiffres de cette colonne ont été obtenus en réduisant de 30 % les chiffres de la première colonne.

Il ressort de ce tableau que pour les principales industries de base la production soviétique n'atteindra pas, en 1970, la production américaine de 1960 par tête d'habitant. A plus forte raison sera-t-elle incapable de rejoindre le niveau que les Etats-Unis auront atteint d'ici dix ans. Il ne s'agit ici que de branches ressortissant au secteur prioritaire et dont la priorité fut confirmée par Khrouchtchev

dans son rapport d'octobre dernier. Il est donc inutile de se demander si les autres industries soviétiques, pour lesquelles les prévisions sont plus modestes, parviendront à rattraper leurs homologues américaines.

Ces constatations nous dispensent de commenter longuement les prévisions relatives au niveau de vie. Le programme se borne d'ailleurs à indiquer que le salaire réel doit « presque doubler » et les revenus des kolkhoziens « plus que doubler » jusqu'à 1970. Il s'abstient d'établir une comparaison quelconque avec les revenus américains correspondants, et il s'en abstient pour des raisons plus qu'évidentes. La plupart des experts occidentaux estiment que le salaire réel soviétique représente actuellement 35 % du salaire réel français ou allemand et au maximum 20 % du salaire américain actuel (1). En admettant ces chiffres plutôt favorables, on aboutit à cette conclusion que le salaire réel soviétique — en supposant que les promesses soient tenues — atteindra en 1970, en doublant, moins des trois quarts du salaire français ou allemand *actuel* et les deux cinquièmes du salaire américain *actuel*. Ce n'est donc pas sur le plan du bien-être que le Kremlin entend rattraper et dépasser les *welfare states* occidentaux.

#### Du point de départ aux perspectives

Il y a une autre manière encore d'envisager le problème. On peut partir du rapport des forces actuel entre l'industrie soviétique, en envisageant leurs proportions globales au lieu de se référer à quelques branches sélectionnées, essentielles et prioritaires.

Ces proportions globales ont été indiquées par Khrouchtchev à plusieurs reprises. En janvier 1959, en commentant le texte du plan septennal, le leader soviétique indiquait que « le volume de la production industrielle de l'U.R.S.S. représente environ la moitié de celui des Etats-Unis ». Le nouveau programme publié en juillet et adopté en octobre 1961 déclare qu'en accroissant son volume d'environ 2 fois et demie, la production industrielle soviétique dépassera en 1970 le niveau actuel de la production industrielle américaine. Elle le dépassera tout juste, à peine, puisque, toujours selon le programme, elle ne le dépassera « de loin » qu'en 1980. Cette indication nous permet de conclure que la

production industrielle soviétique actuelle, celle de 1960, représente 40 % de la production industrielle américaine (2). Ce chiffre nous paraît serrer la réalité de plus près que les 50 % indiqués en 1959, et il dément catégoriquement l'affirmation du vieux statisticien soviétique Stroumiline selon laquelle la production industrielle de l'U.R.S.S. aurait représenté, dès 1955, 60 % de la production industrielle américaine, alors que tous les experts occidentaux estimaient qu'elle n'en représentait que 30 à 33 %. En indiquant 40 % pour 1960, le programme confirme l'estimation des experts occidentaux pour 1955.

C'est de cette proportion de 1 à 3 que partent les deux auteurs italiens D'Angelo et Paladini (3) — ce dernier fut pendant plusieurs années correspondant de *l'Avanti!* en U.R.S.S. — en caractérisant comme suit les perspectives du slogan « rattraper et dépasser » :

« On considère que le volume de la production industrielle soviétique peut être évalué au tiers environ de la production industrielle américaine. Pour rejoindre ce niveau, il faut : 1° que la production de l'U.R.S.S. *triple* (souligné par les auteurs) pour atteindre le niveau actuel de la production américaine ; 2° que l'U.R.S.S. augmente sa production en outre pour rattraper l'accroissement réalisé entre temps par les Etats-Unis ; 3° que la production soviétique s'accroisse enfin pour compenser la différence de population entre les deux pays puisque la compétition porte sur la production par tête, ainsi que Khrouchtchev l'a indiqué au XXI<sup>e</sup> congrès. Une si longue série d'efforts peut évidemment être réalisée, mais il est exclu que cela puisse s'accomplir dans les délais indiqués par la propagande soviétique ».

Le point de départ est donc trop bas pour que l'économie soviétique puisse, dans les délais indiqués par la propagande, rejoindre et dépasser le niveau américain. Cela n'exclut aucunement que le Kremlin réalise ses ambitions dans certains secteurs déterminés, ceux qui sont à la base de sa

(1) D'après nos calculs personnels, ces pourcentages sont trop élevés. Il faudrait tabler plutôt sur 25 % du salaire français ou allemand et sur 15 % du salaire américain.

(2) Il est vrai que dans son discours commentant le programme au XXII<sup>e</sup> congrès, Khrouchtchev a indiqué le chiffre de 50 % déjà avancé en 1959. Mais de telles contradictions sont courantes à Moscou.

(3) Sergio D'Angelo et Leo Paladini, *La Sfida di Krusciov*, pp. 189-190.

puissance militaire. Il nous paraît utile de rappeler ici quelques réflexions de Mr. John G. Dillon, publiées par l'hebdomadaire new-yorkais *New Leader* du 12 septembre 1960 sous le titre « Kilowatts et guerre froide ».

« En 1958 la Russie a produit 233 milliards de kWh, alors que nous en produisons 719 milliards. Le taux d'accroissement russe est de deux à trois fois le taux d'accroissement américain, alors qu'en chiffres absolus la marge augmente en notre faveur... Si l'U.R.S.S. veut nous rattraper jusqu'à 1975, il lui faudrait augmenter sa capacité de 16,2 millions de kW par an, ce qui représente trois à quatre fois le maximum quantitatif qu'elle a jusqu'ici réalisé, et le double de ce que prévoit le plan septennal en cours... Mais cela ne veut point dire que nous serions en sécurité, au moins jusqu'à 1975 ».

Et Mr. Dillon de préciser :

« Un tiers environ de notre propre production d'électricité va à l'industrie lourde, un autre tiers à l'industrie de transformation et au commerce et le dernier tiers aux besoins domestiques. Les statistiques soviétiques indiquent que les deux tiers de la production d'électricité de l'U.R.S.S. vont à l'industrie lourde, tandis que le reste se partage entre l'industrie de transformation et les pertes nor-

males, la part réservée aux besoins domestiques étant négligeable...

» En 1959, la production soviétique représentait le tiers de la production américaine. Si donc nous voulons empêcher l'U.R.S.S. de nous rattraper, notre taux de croissance doit être le triple du taux soviétique... D'après les informations disponibles, la production soviétique atteindra en 1965 la moitié des kWh produits aux Etats-Unis. L'U.R.S.S. sera ainsi en mesure de consacrer à son industrie lourde autant de kWh que les Etats-Unis.

» Il ne s'agit pas de savoir combien de kWh on produit, mais comment on les utilise ».

Cet avertissement de Mr. John G. Dillon mérite d'être pris à cœur par les Occidentaux. Le défi économique, nous venons de le démontrer, est un bluff. Mais le défi de puissance est une réalité. La propagande qui porte sur le défi économique imaginaire masque le défi réel qui se situe sur le plan du surarmement. Cependant, en concentrant toutes ses ressources économiques sur ce seul secteur, l'U.R.S.S. aggrave les difficultés que connaît tout le reste de son économie. C'est l'aggravation de ces déséquilibres qui contraindra tôt ou tard les maîtres du Kremlin de modifier, de gré ou de force, leur politique économique, et même leur politique tout court.



# Visages de Léopold I<sup>er</sup>

par A. SIMON.

★

Malgré de brillantes synthèses qui datent d'ailleurs de plusieurs années et d'importants travaux plus récents, tout n'a pas encore été dit sur Léopold I<sup>er</sup>.

Des documents inédits apparaissent continuellement qui précisent et nuancent l'action du Souverain ; une connaissance plus exacte du milieu politique, social, religieux et international, une réflexion plus désintéressée et dégagée des sentimentalités légitimistes ; un effort plus précis, chez les historiens, pour saisir dans l'action des hommes les influences psychologiques coordinatrices bien que inconscientes, une étude plus avertie des impulsions d'autrui, tout cela et également le souci de donner une synthèse de la pensée politique et sociale de Léopold I<sup>er</sup> engagent à remettre sur le métier une biographie du premier roi des Belges.

Ayant repris le dossier de Léopold I<sup>er</sup>, je voudrais, dans les pages suivantes, attirer l'attention sur l'une ou l'autre intervention du roi et sur tel ou tel aspect de sa personnalité.

Le titre que je vous propose peut paraître énigmatique. Ce pluriel, qui enrichit ou abîme moralement le mot *Visage*, veut indiquer une des caractéristiques du monarque ; une de ses apparences en tout cas, celle d'un homme « ondoyant et divers », pour reprendre une expression fameuse. En suivant l'action du monarque, en confrontant ses actes et ses écrits, certains se demandaient, déjà de son temps, si on se trouvait devant le même homme.

Gizzi, le premier internonce de la Belgique indépendante disait : « C'est un roi du bascule ». Et avec son habituelle véhémence l'évêque Van Bommel déclarait, en 1833 : « Je ne vous cache pas que depuis que j'ai vu le gouvernement du roi adopter le même système de bascule qui a perdu Guillaume et n'oser pas pour une poignée de criards libéraux intolérants être *juste et impartial*

envers les catholiques qui sont la *nation*, j'en ai mal auguré ».

Il ne s'agit pas de ce retranchement, de cette volonté de mystère ou de lointaine distance qui, favorisés par des courtisans auliques, ont maintenu nos souverains dans une impersonnalité que le souci de ne pas découvrir la couronne accroissait ou, d'après certains, imposait. Ce n'est point non plus un désir d'équivoquer pour pouvoir agir plus facilement ou plus trompeusement.

En ce qui concerne Léopold I<sup>er</sup>, nous nous trouvons, si on veut bien accepter cette image, devant une âme ou un esprit à facettes ; celles-ci s'éclairaient tour à tour dans des nécessités à première vue uniquement empiriques.

De là, des visages différents.

Dietrichstein, le diplomate autrichien, qui n'aimait d'ailleurs pas Léopold I<sup>er</sup>, écrivait : « Le royaume de Belgique, cet enfant au maillot, est fier d'avoir un souverain dont la nullité ne blesse personne et qui possède cependant un certain savoir faire pour flatter les uns, calmer les autres et ne heurter personne ». Et Metternich, maussade et non encore dégagé de ses allures doctrinaires, affirmait : « Si le roi était plus énergique, il pourrait donner à son pays une situation plus forte ».

L'ancien chancelier écrivait cela en 1852 : il avait été renversé en 1848 ; Léopold I<sup>er</sup> était toujours roi !

L'Autrichien oubliait qu'il avait lui-même déclaré naguère : « Le tact mène plus loin les affaires que l'esprit ».

C'est bien ce que Léopold pensait. Toutefois, c'est son esprit, c'est-à-dire un ensemble de convictions bien nettes et jamais abandonnées, qui a dirigé les atouchements divers, subtils, discrets ou indiscrets par lesquels il voulait conduire les hommes.

« Léopold aime à se tenir derrière le rideau », disait le même Metternich. Peut-être ! C'était, en tout cas, l'homme qui agissait, du moins généralement par touches successives, prudentes, caressantes, dures quelquefois. C'était l'homme des sous-entendus ou du moins d'un perpétuel sous-entendu. Lui, savait très bien ce qu'il voulait dire ; et si ses contemporains ne le percevaient pas nettement — ce qui faisait apparaître divers visages — nous, nous le connaissons, ce sous-entendu. Non, ce n'était pas à proprement parler — quoi qu'on en ait dit — la stabilité de la Belgique bien qu'il l'ait obtenue ; c'était plutôt son pouvoir personnel, la conviction de l'inaliénable autorité du prince. En cela, Léopold I<sup>er</sup> fut un monarque d'ancien régime, égaré dans les implications de plus en plus démocratiques ou, si on préfère, de plus en plus parlementaires de son siècle.

Les visages de Léopold I<sup>er</sup> ?

Regardons en certains traits fugaces.

On connaît la faveur dont il a entouré l'Eglise catholique. Cette bienveillance maintenue jusqu'à la mort, fait d'ailleurs peser sur le roi Léopold une lourde responsabilité dans le développement, en Belgique, du cléricalisme et ainsi de l'anticléricisme. Il n'a évidemment pas voulu cette lutte ardente et stérile ; mais il y a, de fait, efficacement contribué.

C'est un des paradoxes de cette vie et de cette action royales — et un de ses échecs — que d'avoir, par ses résistances conservatrices et certaines de ses fidélités, provoqué dans divers domaines, cela même qu'il voulait empêcher.

Ce fut le cas pour le cléricalisme.

La sympathie effective qu'il a accordée à l'Eglise, « son excellente amie » comme il disait, a pratiquement, en marge de la Constitution, fait de l'épiscopat un corps constitué de la Nation. Les ultramontains s'en réjouissaient à peine car ils voulaient encore plus ; mais les évêques en étaient particulièrement satisfaits, les catholiques libéraux s'en félicitaient généralement ; et, si les libéraux modérés s'en accommodaient, les progressistes s'en irritaient.

Le roi engageait pratiquement les catholiques dans les voies d'un parti confessionnel. Viendra d'ailleurs le moment où, faisant pression sur le ministre Nothomb, il aidera avec zèle, il l'avoue

au chargé d'affaires sarde, à donner à la loi sur l'enseignement primaire en 1842 un caractère confessionnel. Les conséquences de cette législation, dont celle de 1879 et ce qu'on appelle la guerre scolaire marquent l'incident le plus tumultueux, se sont inscrites en Belgique dans les conflits ardents entre catholiques et anticléricaux.

Gendebien écrivait en 1839 : « Le parti catholique que le gouvernement a eu l'imprudence de flatter et de grossir domine depuis l'arrivée du roi Léopold... Ce parti est essentiellement ambitieux et envahissant. Il s'est prévalu auprès du roi Léopold de l'appui qu'il lui avait donné pour monter sur le trône... Si le roi Léopold était capable d'énergie... il pourrait se débarrasser de l'influence catholique. Il n'en fera rien... Dans une telle situation, l'appui de tous les libéraux du dehors nous est indispensable ».

Que restait-il du luthérien dans un monarque qui accordait à l'Eglise catholique de si grandes faveurs ?

Déjà en 1841, à l'hôtel de Flandre où il séjournait, l'internonce Fornari se le demandait. C'est à peine d'ailleurs s'il pouvait cacher sa joie et sa fierté lorsque Léopold lui disait : « En Belgique, je ne suis souverain que de nom, le pape l'est de fait » ! Nous, qui connaissons Léopold I<sup>er</sup>, nous ne nous laissons pas prendre à ces paroles enjôleuses et très opportunistes. Mais, lui Fornari ?

Voici la scène qu'il est plaisant et symptomatique de rappeler.

En reconnaissance des services qu'il a accordés au roi, Fornari a été promu à la dignité de nonce et d'archevêque. Il en est très flatté. Il va remercier son bienfaiteur, c'est le 13 juillet 1842. Ils sont souriants tous les deux, lui et le roi. Fornari, dans l'euphorie des promotions dont il vient d'être honoré, mû sans doute par le zèle religieux mais pénétré également de la fatuité dont ses attitudes ont souvent été la manifestation, dit au roi : « La protection accordée par le roi à l'Eglise prouve que Sa Majesté a la conviction de la supériorité du catholicisme. On peut espérer que le Bon Dieu récompensera le roi en lui accordant la grâce de devenir catholique, et... ». Le roi ne le laisse pas achever, il lui prend la main entre les siennes : « Et quelles nouvelles du Portugal ? », demande-t-il.

Fornari s'était trompé : il n'avait vu qu'un des visages du roi.

Le père Dechamps voyait-il plus clair ? En 1862, le roi est malade, il va mourir pense-t-on. Ne faudrait-il pas l'amener à la foi catholique ? Dechamps, bien en cour, est alerté. Il demande à Malines les pouvoirs spirituels nécessaires, mais il n'a guère d'espoir ; il écrit : « Il faudrait un miracle pour convertir son cœur, son esprit et sa prudence humaine et politique ».

Le père Dechamps ne se trompe-t-il pas ?

Oh, sans doute, comme il l'avait prévu, la conversion à la foi catholique ne se produisit point ; mais, cela précisément, parce que Léopold gardait des fidélités essentielles.

Non, le roi n'est pas un sceptique, il n'est pas un esprit léger, « nul » comme le croyait Dietrichstein, « amorphe » comme le craignait Gendebien. Il cueille sans doute les plaisirs où il les cherche et les trouve ; il flatte à la fois l'Eglise catholique, les Anglicans, les Israélites et la maçonnerie. Il est d'ailleurs maçon lui-même depuis 1822 et le pasteur Jenkins, son chapelain, est membre de la loge des amis Philanthropes, le général Prisse et le général Hurel s'occupent activement, suivant ses directives, des loges militaires.

Serait-il opportuniste ? Non point, du moins avec la signification péjorative que ce vocable a acquis.

Non, pour le roi, l'Eglise et la maçonnerie sont des instruments du pouvoir, des moyens pour enrayer le « despotisme parlementaire » comme il l'appelle.

Il ne s'en est d'ailleurs pas caché.

Le nonce Ostini, écrivant de Vienne sous l'inspiration du roi, a demandé qu'une nonciature fût créée à Bruxelles pour obtenir, grâce à l'influence du diplomate pontifical, une « bonne chambre ».

Qu'est-ce à dire sinon un parlement qui ne s'oppose point à l'exercice des pouvoirs régaliens.

La Constitution ?

En 1848, parmi les échos désagréables et inquiétants des émeutes et des révolutions européennes, une médaille est frappée en Belgique.

A l'avant, une belle tête de Léopold entourée par les mots, en gros caractères : *Léopold, roi constitutionnel*. Et tout à l'entour, on lit le texte du serment du 21 juillet 1831 : « Je jure fidélité à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

Au revers, se trouvent les mots : « Abaissement du cens électoral - Réforme parlementaire - Fonds votés pour l'amélioration des classes ouvrières » ; le tout surplombant la date 1848, le tout entouré par la déclaration, un peu emphatique et dans la couleur du temps : « Le roi garde ses serments, la nation gardera les siens ».

Ce sont beaucoup de phrases pour les couler dans une médaille ! Ce n'est pas tout, — et sans doute est-ce le plus sincère, en tout cas le plus vrai, — toujours au revers, oh à peine lisible mais tout de même, on lit le nom des ministres en fonction : Rogier, Haussy, Hoffschmidt, Veydt, Chazal, Frère-Orban.

Médaille de propagande aux textes habiles et enchanteurs comme les articles du *Moniteur* annonçant la volonté d'abdication du roi ; profil du Souverain artistement dessiné et qui dans la multiplicité et la variété des textes retient l'attention sur un visage, celui du roi constitutionnel, visage de propagande au discret sourire « commercial » !

On sait cependant ce que Léopold pensait de la Constitution, on n'ignore pas qu'il avait voulu la modifier, qu'il la trouvait « infernale » et « absurde ».

Oh, sans doute, il a écrit à Van de Weyer précisément en 1848 : « J'ose m'en flatter : j'ai joué le système constitutionnel régulièrement et consciencieusement. On a même dit que j'étais trop constitutionnel. Je ne m'en repens pas ; car nos gens disent : on nous parle de république ; mais nous avons bien plus de liberté que la plupart des républiques ».

Cela également, c'est de la propagande ! Palmerston est au pouvoir.

Ce sont des médailles et des dépêches de ce genre qui ont, de son temps, fait au roi, auprès de son peuple et des puissances européennes, une réputation favorable. Ce sont elles qui ont contribué longtemps à faire croire que Léopold avait, en Belgique, été en 1848, le seul rempart contre la Révolution.

Si j'avais eu à faire un projet de médaille pour entraîner dans la vérité le patriotisme belge de 1848, j'aurais dessiné, à l'avant, la tête du roi, oui, avec les dates 1831-1848 ; et au revers, le nom des ministres avec comme date 1846-1848, ou si vous préférez 1847, date de l'entrée en fonction de



ce ministère. Nous aurions été plus proche de l'histoire et de l'actuel. Et j'aurais laissé tomber les mots : Léopold, roi constitutionnel.

S'il le fut, c'était à son corps défendant ! et parce que ses ministres, non seulement les libéraux de 1847 d'ailleurs, mais ceux de 1840 et également de Theux et Muelenaere, entre autres, l'avaient voulu.

Eh oui, le roi a joué le système constitutionnel. N'insistons pas sur certaines infractions : la police qui tient Kats à l'ombre le plus longtemps, les interventions du procureur de Bavay, le désir de faire pression sur la Cour de Cassation... Il ne faut pas prendre le roi au mot lorsque, à la fin de sa vie, il écrit à l'impératrice Charlotte : « Jamais le plus petit article de la Constitution n'a été transgressé ». Mais pourquoi dit-il cela ? A-t-il mauvaise mémoire ! Non, dans l'aventure mexicaine où il lance malencontreusement sa fille, bien aimée cependant, il voudrait établir une monarchie constitutionnelle à la mode régaliennne.

Ce qui est un démenti aux paroles de propagande que la médaille de 1848 répand dans le public, ce n'est pas la série des infractions rappelées à l'instant, c'est que, cette Constitution admise nolens volens, le roi ne cessera jamais de la regarder d'un œil régalien.

S'il s'est attaché à la Constitution, si, à partir de 1845 surtout, il en rappelle constamment les prescriptions, c'est pour l'opposer au parlementarisme ou pour mieux dire au parlement.

Il se pare de la Constitution pour assurer son pouvoir personnel.

Il ne le cache d'ailleurs pas, à l'occasion. C'est suivant ses directives que Noyer, le chargé d'affaires à Rome, le souligne auprès du secrétaire d'Etat.

Toute sa vie, le roi supporte mal cette Constitution ; il disait encore en 1863 : « Une Constitution doit être très élastique et passer sous silence des choses sujettes à des changements et des améliorations. En Belgique, on a eu tort d'avoir fait entrer dans la Constitution un tas de choses qui n'auraient pas dû y entrer ».

Il est à l'affût des moindres incidents, il veut profiter des « circonstances favorables » pour imposer sa conception du pouvoir.

On se souvient de la déclaration emphatique répandue par la médaille de 1848 : « Le roi garde ses serments, la nation gardera les siens ».

Le 28 mai 1857, nous raconte une note du ministre De Decker, le roi, face à l'émeute qui trouble Bruxelles, déclare : « On a violé la Constitution. J'ai tenu mon serment pendant 26 ans, on vient de m'en dégager, qu'on ne l'oublie pas ! ».

Oh, je sais, le roi avait dit auparavant : « Je monterai à cheval, s'il le faut, pour protéger la représentation nationale ; je ne laisserai pas outrager la majorité ; j'écraserai ces canailles », et encore : « C'est la mort du régime parlementaire. Vous comprenez qu'aujourd'hui 28 mai on a clôturé le régime parlementaire ».

Cela pourrait être une profession de foi en le parlementarisme. Mais, nous le savons, si le roi suit les majorités parlementaires et les soutient, c'est seulement lorsqu'elles expriment ses désirs.

Non, ce qu'il veut protéger, ce n'est pas la représentation nationale, c'est son ministère, le ministère De Decker cher à son cœur et à son esprit.

Et d'ailleurs, est-il logique ? Lui, le garant de la Constitution et qui se plaint qu'on l'ait enfreinte, il affirme que, désormais, il est délié de son serment !

Paroles de colère et qui dépassent la pensée ? Voire ! Ce qu'on dit en ces moments incontrôlés expriment le fond de ce qu'on ressent et que sans doute, par devoir ou par vertu ou par opportunité, on cache ou combat en soi.

En tout cas, dans cet affleurement colérique de Léopold I<sup>er</sup>, le 28 mai 1857, son âme et sa volonté apparaissent à nu.

« Depuis 26 ans », aurait-il dû dire, avec plus de sincérité, « j'attends le prétexte nécessaire pour être délié de mon serment. »

L'occasion attendue est là, tentante, propice.

« Qu'on ne l'oublie pas », a-t-il ajouté.

Et le 14 juin, il demandait publiquement à la majorité de mettre fin à la discussion du projet de loi sur les fondations — la fameuse loi des couvents. Il découvrait la couronne.

Adolphe Dechamps ne s'y était pas trompé.

« Je le sens bien, il ne faut pas découvrir le roi. C'est une citadelle respectée, ne l'entamons pas... Mais nous sommes dans une situation extraordinaire. Tout le pays, catholiques et libéraux sincères ont les yeux sur le roi ; les conseils communaux eux-mêmes s'en rapportent à sa sagesse et réclament sa haute direction ».

« Qu'on ne l'oublie pas », disait le roi. Lui, il en garde la mémoire.

En 1859, au moment du vote du projet de loi sur l'enceinte d'Anvers, le roi, une nouvelle fois, découvre la couronne.

L'ancien ministre Greindl en écrit à son frère : « Le ministère se raffermit, l'affaire d'Anvers passera, le Roi, ne se contentant plus des demandes qu'il faisait ordinairement dans les occasions importantes, c'est-à-dire d'entretenir personnellement les députés opposants, vient, par une demande inusitée jusqu'à ce jour, d'interdire, avec éclat, l'entrée des journaux conservateurs dans son Palais, il a été jusqu'à me *prier*, moi, de cesser de donner à mes amis politiques les explications, très réservées d'ailleurs, que je me permettais sur la fameuse enceinte et sur les conditions dans lesquelles on la présente. Toutes ces démarches du ministère mettent le roi à découvert, mais le feront réussir ».

Et donc, en marge de l'évolution parlementaire qui s'était développée de plus en plus victorieusement donnant naissance à ce que Léopold appelait le « despotisme ministériel », le monarque manifeste, à la fin de sa vie, le visage qu'il avait voilé durant quelques années, celui d'un prince régnant et gouvernant. N'avait-il pas écrit, en 1835 : « Ma chambre basse me taquine de temps à autre avec sa manie de limiter exactement le pouvoir royal dans des lois organiques, mais avec de la patience, nous parvenons quand même à remporter la victoire. Les néo-français disent : le roi règne et ne doit pas gouverner. Moi, dans des proportions plus modestes, je crois nécessaire qu'il fasse les deux ».

Dans ces visages différents de Léopold I<sup>er</sup>, les diplomates ont-ils discerné des traits permanents ?

En période de crise — je songe entre autres à celle de 1859 lors de la guerre autro-sarde — les ministres ou chargés d'affaires français, autrichiens, prussiens, anglais, piémontais, russes, sortent des salons du roi avec des paroles d'encouragement

et des sourires prometteurs. C'est dans ces circonstances d'ailleurs que le roi est le plus enjoué.

N'est-il pas l'oracle de l'Europe ? On l'a dit.

N'est-ce pas un mythe ?

Oracle de l'Europe, oui, si on entend par là que Léopold I<sup>er</sup> exprime, dans son action et dans ses désirs, une des nécessités européennes, celle de la paix générale ; oui encore, si l'on veut dire que les Puissances profitent des alliances matrimoniales, du prestige et de la jalouse volonté d'intervention du roi, pour obtenir ce que leurs intérêts nationaux réclament.

Mais cet oracle fut-il écouté ?

Sans doute n'y a-t-il pas eu de guerre générale durant son règne ; mais ne renouvelons pas le sophisme « cum hoc ergo propter hoc ».

Sinon, peut-être, lors de la crise d'Orient en 1840 ou lorsque la Prusse rassemble des troupes à la frontière rhénane en 1859, on cherche vainement l'indice d'influences positives et déterminantes exercées par le roi.

Oh, je sais, il entretient par ses interventions une volonté d'entente pacifique sous-jacente à toutes les humeurs européennes, il suggère une crainte continuelle de voir une guerre se généraliser et, peut-être, fut-il un de ces impondérables que l'historien détermine difficilement et qui cependant animent les événements.

Ce sont là beaucoup de « peut-être ».

Il a bien déclaré lui-même, précisément en 1859 : « J'ai depuis presque une cinquantaine d'années une position politique en Europe ; j'en ai toujours usé pour empêcher le mal et pour favoriser ce qui pourrait assurer la paix et la sécurité des États ».

Soit, le roi veut la paix générale ; c'est d'ailleurs parce que les Puissances le savent qu'elles emploient le roi des Belges : elles sont certaines de trouver en lui une aide efficace pour que, dans la crainte d'une conflagration généralisée, il sauvegarde leurs intérêts particuliers.

Le roi développe alors un jeu difficile et subtil, car, comme nous le dirons aujourd'hui, il est un engagé.

Engagé dans un pacifisme utopique ? Non point.

Ses affinités et ses engagements sont plus pénétrants : il veut faire de l'Autriche le poids de l'équi-

libre européen. Pour lui, ce n'est pas l'Angleterre qui peut et doit jouer ce rôle ; elle est à ses yeux trop libérale pour cela, surtout Palmerston est au pouvoir. L'Angleterre, il la flatte uniquement pour qu'elle aide la Belgique à sauvegarder sa neutralité. Ce n'est pas non plus la Russie, dont il a compris depuis 1850 l'importance en Europe, mais dont il n'apprécie pas l'autocratie du tsar.

L'engagement autrichien est un de ceux qui entraînent le roi dans son action internationale.

Mais il a des affinités plus profondes encore.

Pourquoi veut-il la paix, sinon parce que son âme conservatrice s'émeut à la pensée des désagréments sociaux et démocratiques que tout conflit armé provoque inévitablement.

Il le dit nettement : « Ouvrir les écluses à une guerre générale conduira, je le crois fermement, aux révolutions les plus terribles ».

Ces deux engagements se retrouvent dans une lettre qu'il adressait à son ministre à Saint-Petersbourg : « Hélas, écrit-il en mars 1859, le triste état de l'Europe est dû à cette malheureuse guerre d'Orient (celle de Crimée) à laquelle j'étais opposé et qui a détruit les alliances qui avaient assuré si longtemps le passé de l'Europe. Il paraît que la Russie a proposé un Congrès. J'en suis fort heureux et je crois que les cinq Puissances pourraient s'entendre ».

S'entendre sur quoi ?

Il ajoute dans la même lettre : « La Russie ne peut pas laisser triompher la Révolution, comme cela serait certainement le cas en Italie. J'espère que la Russie ne se laissera pas entraîner par ses justes ressentiments à protéger la révolution. Il n'y a qu'à voir le commandement qu'on vient de donner à un homme comme Garibaldi ».

Deux mois plus tard, il insiste avec ironie : « Si c'est l'intérêt de la Russie de protéger tout à coup les révolutionnaires qui prêchent l'insurrection à toutes les nationalités opprimées, c'est aux Russes de juger eux-mêmes, dans leur propre intérêt, cette question ».

L'ordre conservateur, voilà ce que le roi veut.

Dans sa lettre au ministre à Saint-Peterbourg il a fait allusion aux événements italiens.

La position du monarque face au Risorgimento fut caractéristique et très variée.

Si je prends cet exemple de l'action internationale de Léopold, c'est que, à tort ou à raison, — à raison je crois, — le souverain a vu dans l'émancipation italienne un fait majeur de la politique européenne.

Mais son attitude varie.

Lors de la guerre de Charles-Albert en 1849 et durant les mois immédiatement précédents, il est très favorable au Piémont.

Il voit en ce pays une réplique transalpine de la Belgique : Etat intermédiaire subsistant et se développant au cœur de l'impérialisme de ses voisins, régime monarchique constitutionnel à teinte régaliennne.

Maintenir le Piémont et l'agrandir même, c'est poser au-delà des Alpes un problème et y trouver une solution analogues à ceux de Belgique ; soutenir Charles-Albert, lui conseiller un pouvoir royal fort mais tempéré par une constitution valable, c'est affirmer au Sud de l'Europe, par un modus vivendi contemporain, le droit des Princes.

Mais lorsque Cavour est au pouvoir, Léopold se détache du Piémont. Ce ministre italien est pour le roi « un homme abominable ». Les initiatives, les annexions, les sécularisations de l'homme d'Etat sarde sont, pour le roi de dangereux exemples de libéralisme progressiste, c'est la Révolution qui, débordant de la Péninsule, non seulement amoindrit l'Autriche et favorise la France, mais répand dans toute l'Europe le ferment révolutionnaire.

Il s'emploiera en vain à briser l'élan risorgimental ; le souci qu'il a de ne pas déplaire au Pontife romain contribue d'ailleurs à la résistance léopoldienne.

Malgré tout, Victor-Emmanuel se proclame roi d'Italie.

Le roi se refuse longtemps à le reconnaître.

Arrivabene, qui connaît bien la Belgique et même le roi, déclare : « Per prussianismo (entendez par suite de ses affinités allemandes ou autrichiennes), per timore delle annessioni, per aversione del dominatore della Francia », ajoutez-y la volonté de rétablir les Princes italiens dépossédés, ce que Arrivabene veut d'ailleurs dire, entre autres, en parlant des annexions, ajoutez-y l'horreur des progrès libéraux progressistes ou « révolutionnaires » et d'« un homme comme Garibaldi ».

Finalement, préoccupé d'ailleurs par les intérêts économiques belges qui pourraient être compromis en Italie, Léopold, après de longues hésitations, cède ; il accrédite Solvijns comme ministre : les lettres de créance attribuent, comme en passant, le titre de roi d'Italie à Victor-Emmanuel.

Une lettre d'accompagnement de Solvijns au ministre italien Ricasoli interprète cette mention. Cette justification a été dictée par le roi.

Un billet du 20 novembre écrit de sa main déclarait : « On dirait (dans cette lettre de Solvijns) que, depuis l'existence indépendante de la Belgique, les relations ont été fort amicales, que le roi Charles-Albert avait eu les relations d'une grande amitié avec le roi. En accréditant un nouveau ministre auprès du Roi Victor-Emmanuel et en donnant à Sa Majesté le titre qu'Elle a pris, la Belgique, comme Etat neutre, ne peut s'arroger le droit de vouloir par là décider des questions qui concernent des tiers. Cette rédaction n'est nullement ce que je pense qu'il faudrait absolument dire, mais cela devra être dans ce sens ».

Docile d'ailleurs, Solvijns reproduit, dans sa lettre, le texte même du roi.

Comme la plupart de ceux qu'écrit le roi, ce document contient de nombreux sous-entendus.

Le rappel de l'amitié avec Charles-Albert sous-entend le changement de régime qui s'est produit au Piémont ; « le titre qu'Elle a pris », dit le roi en parlant de Victor-Emmanuel, cela sous-entend : « Qu'est-ce que cela vaut en droit international ? » ; « des questions qui concernent des tiers », ajoute le roi : ce sont les Princes dépossédés, ce sont les Etats pontificaux.

Et la Belgique « état neutre » ? Lorsqu'il s'est agi de reconnaître la seconde République française, le roi ne s'est guère embarrassé de la neutralité !

Nous dévisagerons plus tard la neutralité du roi.

Il importe auparavant de rappeler un autre engagement qui lie le roi dans ses démarches sur le terrain international.

Le diplomate autrichien Woyna écrivait en 1848 : « Etant donné l'intelligence extraordinaire du roi, intelligence toujours au service de ses intérêts propres si j'ose dire, il est tout naturel que conformément à son jugement calme, peu ordinaire et

aiguisé par l'expérience, il ne prenne soin d'une affaire que si elle concorde parfaitement avec son intérêt ».

On est loin de l'appréciation de Dietrichstein qui voyait en le roi une parfaite nullité ; mais on retiendra le mot de Woyna, cette nuance, « ses intérêts propres, si j'ose dire ». C'est vague dans la précision.

Les intérêts du roi, quels sont-ils ?

Ceux de son ambition, ceux de sa fortune ? Sans doute aime-t-il à flatter l'une, à grossir l'autre. Mais, avec l'habileté qui est la sienne, il a l'art de faire se confondre ses intérêts privés et ceux de la Belgique.

C'est sans aucun doute à ces intérêts-là que le diplomate fait allusion.

Et le roi déclarait à de Theux, en 1835 : « Ma présence ici (à Paris) pour la grande politique européenne est fort utile. Comme beaucoup de résultats favorables pour les intérêts de la Belgique seront toujours la conséquence de ma position individuelle vis-à-vis des Puissances de l'Europe, c'est une vérité que les ministres, quand l'occasion s'en présente dans la vie privée, feront sagement de faire comprendre ».

Que Léopold I<sup>er</sup> ait eu une ambition européenne, qu'il ait été flatté lorsque, en 1848, on faisait miroiter à ses yeux le bijou de la couronne impériale, qu'il ait voulu être le mentor de l'Europe, et qu'il ait cru l'être, tout cela est vrai. Mais ce n'est pas cela qui forme les traits caractéristiques du visage de Léopold lorsque, dans une mobilité habile et déconcertante, il le montre aux princes, aux diplomates, aux Belges.

L'ordre conservateur et, grâce à lui, la stabilité de la Belgique, voilà sa nette volonté.

C'est pour cela d'ailleurs qu'il enrobe son action dans les plis de la neutralité.

Il lui aurait plu qu'une médaille fût frappée avec son effigie et avec les mots : *Léopold, roi neutre*. « Ich bin unparteilich », avait-il écrit. Il faisait alors allusion à la politique intérieure, il le déclarerait pour justifier son action internationale. A défaut de médaille, nous avons ses affirmations multipliées, ses indignations, ses pressions momentanées, ses reproches aux ministres.

Mais, à vrai dire, le roi est neutre et il défend la neutralité belge, lorsque les événements européens ne lui conviennent pas.

Lorsque, au cours de la guerre de Crimée, les sollicitations de l'Angleterre et de la France se font pressantes pour que, comme le Piémont d'ailleurs, la Belgique s'engage dans le conflit, Léopold résiste.

Non, ce n'est pas dans le respect de la neutralité voulue par les XVIII articles, c'est parce qu'il ne veut soutenir ni le Piémont, ni Napoléon. Sa correspondance avec l'empereur d'Autriche, ses démarches auprès du roi de Prusse le démontrent clairement.

La neutralité, le roi en fait « la position privilégiée de la Belgique » ; c'est ce mot qu'il emploie lorsque, alarmé par les convoitises françaises, il veut maintenir la Belgique.

Mais pourquoi favorise-t-il l'envoi de troupes au Portugal en 1832, 1834 et 1837, pourquoi veut-il en envoyer en Espagne en 1835, pourquoi collabore-t-il à l'expédition mexicaine ?

Vous me direz que c'est là l'action personnelle du roi, que ce sont ses intentions privées, que son gouvernement, diverses fois alerté par lui, disais-je, se range suivant les règles de la stricte neutralité.

Mais précisément, faisant le dessin psychologique du roi Léopold et essayant de découvrir ses volontés permanentes et les directions idéologiques de sa conduite, il est opportun de rappeler que ce roi, dit constitutionnel, ne tient pas compte de l'article 64 qui exige le contreseing ministériel. Rogier écrivait : « La politique extérieure... fait partie du domaine privé de Sa Majesté ».

En s'avancant dans ce « domaine privé » qui dissocie son action de celle de ses ministres, Léopold I<sup>er</sup> n'est pas neutre.

Il a évidemment tiré de la neutralité officielle de la Belgique tous les avantages belges favorables.

S'il a bien compris que ce « privilège » a été accordé en 1831 non tant pour favoriser les intérêts de la Belgique mais pour assurer ceux d'une Europe vieillie qui ne voulait pas se renouveler, il en a profité.

Sa conception de la neutralité armée en est une

preuve ; et également certaines de ses démarches sur le terrain économique.

On sait comment, glissant la neutralité du domaine politique sur celui des intérêts économiques, certains, les Anglais comme les Français, voulaient enrayer l'essor industriel et commercial original de la Belgique. Qu'on songe aux difficultés économique-politiques du traité douanier avec la France et avec le Zollverein, qu'on se rappelle le mot de Lord Woderhouse qui, mécontent de ne pas voir la Belgique accorder à l'Angleterre certains avantages commerciaux, disait : « Il faudrait punir la Belgique en l'abandonnant à la merci de ses voisins immédiats ».

Léopold, au contraire, voulait faire de la neutralité une aide efficace pour le développement commercial de la Belgique.

En mars 1859, le duc de Brabant écrivait au ministre à Saint-Petersbourg : « Si le Piémont rêve la gloire militaire de la conquête des territoires qui l'entourent, la Belgique, au contraire, n'aspire qu'au développement pacifique de son commerce et de son industrie ».

Sans doute, est-ce le prince héritier qui écrit ces lignes ; mais elles reflètent incontestablement la pensée, la ligne essentielle de la politique du roi.

On le sait, Léopold I<sup>er</sup> avait, depuis la majorité du duc de Brabant, entraîné ce dernier dans les affaires internationales. Nous apprenons par les papiers de Van de Weyer que le souverain avait donné l'ordre de faire lire au prince toutes les dépêches diplomatiques. Il n'en continuait pas moins à tout diriger et c'est sous sa garantie ou à son appel que le duc de Brabant intervenait. On l'a bien vu lorsque, en 1854, il a demandé à son fils d'intervenir auprès des évêques pour qu'ils acceptent la Convention d'Anvers et mettent fin aux querelles soulevées par la loi sur l'enseignement de 1850.

Or, dans cette lettre dont je commençais à l'instant la lecture, on lit : « Je voudrais voir se fonder à Bruxelles, sur *terrain neutre*, une vaste société d'entreprise générale qui opérerait avec les capitaux de toutes les nations... Si la combinaison aussi vaste que celle dont je vous entretiens qui reviendrait presque à créer un nouvel État en faveur des capitalistes de l'Europe (État qui serait placé sous la protection de tous les souverains et sous la sou-

veraineté du roi des Belges) devait effrayer les hommes de finances auxquels vous pourriez vous en ouvrir, je vous prierais de leur parler au moins de nos progrès industriels et d'attirer leur attention sur l'immense parti qu'ils pourront tirer d'une entente, de relations plus suivies avec nos fabricants ».

On voit par ce document tout l'avantage économique que le roi et son fils veulent tirer de la neutralité : « sur terrain neutre », disent-ils.

Et se dessine le plan réalisé par Léopold II au Congo !

Léopold I<sup>er</sup> eut, on le sait, le souci constant de procurer une colonie à la Belgique. Mais tandis qu'il se penchait sur la carte du monde pour y trouver une terre disponible où il pût établir une « seconde Belgique », comme il le disait, ses intentions étaient diverses.

Veut-il renforcer le capitalisme belge ? Désire-t-il une colonie de peuplement ? Sont-ce les intérêts économiques de la Belgique qu'il envisage ou l'enrichissement de la bourgeoisie par le développement industriel et des exportations assurées ? Entend-il apporter une solution au problème social ? Et dans ce cas, est-ce seulement l'émigration qu'il veut obtenir en éloignant des miséreux dangereux ? Se serait-il dégagé du paternalisme ?

Il y a de tout cela dans les intentions coloniales du roi.

La seule expérience coloniale qui prit corps, et aboutit d'ailleurs à un échec, fut celle qui se développa au Guatemala.

Le 18 septembre 1841, une société avait été créée sous le nom de *Compagnie belge de colonisation*. Tout au long de difficultés de tout genre, le roi, malgré les réticences et même les oppositions de son gouvernement et du parlement, soutint, per fas et nefas, cette entreprise.

Il voyait grand, très grand même. Il écrivait à Rogier : « L'Amérique centrale est devenue fort importante ; et il est inconcevable comment, en Belgique, on ne lui accorde pas plus d'intérêt ».

Il confiait ses intentions au nonce Pecci : il désirait faire du Guatemala une étape pour le commerce avec l'Océanie, la Chine, les Indes ; il envisageait de faire creuser un canal qui, par le Rio Montagua et Isabal, unirait le Pacifique et l'Atlan-

tique. Nous sommes en novembre 1843. Le canal de Panama fut commencé en 1884 !

Les intentions du roi sont emmêlées, elles s'expriment différemment d'après qu'il s'adresse aux ministres, aux industriels, aux diplomates, au nonce.

Il reparle de ses projets à Pecci, à la fin janvier 1844. Ce diplomate romain communiquant au secrétaire d'Etat sa conversation avec le roi, écrit : « Pour prouver combien la tranquillité intérieure de la Belgique (celle obtenue par le ministère Nothomb) était avantageuse et pour la Belgique et pour la religion, le roi me repara du projet de colonisation qui avait pu être réalisé au Guatemala ; le monarque ajoutait qu'il avait l'intention d'établir une semblable colonie en Abyssinie lorsque les finances de l'Etat le permettraient. Ces colonies, ajoutait Léopold I<sup>er</sup>, pourraient être des moyens très efficaces pour répandre le christianisme dans ces lointaines régions ».

Nous comprenons très bien la tactique de Léopold I<sup>er</sup> : il entre dans le souci de prosélytisme catholique du nonce. Ce qu'il veut dans cette conversation, c'est obtenir l'appui du Saint-Siège, celle des évêques non tant pour son œuvre coloniale, ni pour l'extension du christianisme, mais pour le maintien au pouvoir de son ministère Nothomb.

Sa confiance à Pecci n'est d'ailleurs pas une espèce d'attrape-nigaud ; il a fait des démarches auprès du Saint-Siège pour obtenir au Guatemala un évêque in partibus qui pût y assurer l'extension du catholicisme.

Mais là n'est évidemment pas son intention fondamentale, c'est un moyen.

Que veut-il donc ?

Le duc de Brabant le dit, en 1859, en précisant la pensée du roi. « Un Etat capitaliste », affirmait-il. Léopold veut, en effet, par l'essor colonial, fortifier le capital belge, rendre plus prospère l'industrie et le commerce. Les intérêts qu'il veut favoriser sont ceux de la bourgeoisie.

N'y a-t-il pas autre chose ?

Il écrivait, le 30 mars 1844, à J.B. Nothomb : « Il y a une semaine que je vous ai demandé l'arrêté sur le Guatemala. Je vous le demande très positivement pour demain. J'entends que le général Goblet a eu des craintes qu'on pourrait ainsi faire

faire des pertes aux communes. Je suis, au contraire, convaincu qu'avec le *paupérisme* augmentant dans ce pays-ci, donner des chances à des individus, à charge de leur commune, de devenir propriétaires utiles à la patrie, c'est entrer dans une voie qui vaut la peine d'être essayée. Vous aimez à mettre du scepticisme dans ce genre de choses ; je dois cependant vous faire remarquer que toutes les entreprises de ce genre ont un commencement. Comme vous avez l'habitude de lire autre chose que les journaux, on peut vous dire cela et vous recommander de voir comment même l'empire des Indes orientales a commencé à un temps peu éloigné de nous ».

Soit dit en passant, il s'agissait d'un emprunt pour renflouer l'œuvre de colonisation au Guatemala. Les communes pourraient y souscrire et envoyer un ou plusieurs travailleurs avec leur famille sur désignation du bourgmestre et du curé.

Mais relisons le document.

Laissons de côté, pour le moment, la pression de la volonté personnelle du roi : « Je vous le demande très *positivement* pour demain ». C'est d'ailleurs, de fait, le 31 mars, le lendemain, que le roi signait l'arrêté. Nothomb s'était soumis ! N'insistons pas non plus sur l'audace et l'initiative du roi : « Toutes les entreprises de ce genre ont un commencement ».

Ce qui nous intéresse dans cette missive, c'est le mot « *devenir propriétaires* », c'est la mention du « *paupérisme* » auquel il veut porter remède.

Déjà en février 1841, les membres fondateurs de la *Compagnie belge de colonisation* s'engageaient à « cultiver les terres en communauté avec les colons et à partager avec eux les bénéfices du travail » et les statuts décidaient que la compagnie créerait « des communautés dont l'idéal serait l'association intime du capital et du travail ». Ne se croirait-on pas devant un vœu formulé en 1962 ? Pecci, dans un rapport à Rome, soulignait d'ailleurs : « Les colons, en plus de leur salaire, ont droit à une pension honorable et en cas de décès, leurs veuves et orphelins jouiront également d'une pension ». Ne sommes-nous pas aux abords de ce que nous appelons aujourd'hui la sécurité sociale ?

Oh, n'exagérons pas cette volonté sociale du roi ; nous allons en parler. Il importait cependant de retenir ces notations parce qu'elles nous font

découvrir, une nouvelle fois, la complexité du moins apparente de l'action et de la pensée du roi Léopold.

Mais reprenons la question suggérée au cours de ces dernières phrases : Léopold I<sup>er</sup> eut-il des préoccupations sociales ?

Quelque paradoxal que cela puisse paraître à nos mentalités contemporaines, Léopold I<sup>er</sup> fut un roi social !

Le mot social a sans doute pris, ces dernières années, une signification particulière. On n'est pas social, aux yeux de beaucoup, si on n'est pas ce qu'on appelle démocrate et même partisan de la démocratie politique. Et, cependant, en toute rigueur de termes, est social celui qui a la préoccupation de servir la société tout entière et non seulement l'une ou l'autre classe.

Était, en tout cas, social, dans le passé, celui qui, suivant une conception aujourd'hui dépassée, croyait que le bien-être de la classe ouvrière dépendait de la protection accordée à ce qu'on appelait les classes dirigeantes, pour ne pas dire possédantes.

Telle était la pensée du roi Léopold I<sup>er</sup>. C'est pourquoi il a voulu enrichir la bourgeoisie par le développement industriel et commercial ; c'est pourquoi il a, par tous les moyens, empêché les avances de la démocratie politique qui aurait enlevé à la bourgeoisie rentée la direction du pays ; c'est pourquoi il a constamment considéré que l'ordre politique, son ordre politique, était la meilleure sauvegarde de la paix sociale et du bien-être de la classe laborieuse. Il écrivait à la reine Victoria : « On se plaint beaucoup de ce que les classes ouvrières sont sans travail et en même temps, on continue l'agitation politique qui doit avoir pour effet d'arrêter les transactions de toutes sortes ».

Malgré un souci conservateur qui s'apparente à l'immobilisme, Léopold n'est pas un paternaliste tout court.

S'il n'accepte qu'avec une extrême prudence de légiférer directement en matière sociale, il admet et veut que l'État intervienne pour procurer du travail à l'ouvrier.

Pour lui, c'est le travail, convenablement salarié d'ailleurs, qui est le droit et le devoir de l'ouvrier. Celui-ci à droit au travail et, s'il le faut, l'État à le devoir de lui en fournir.

« Je dois vous dire, écrit-il à Rogier, que s'il existe des pays où le gouvernement est appelé à venir en aide au travail, la Belgique, plus que tout autre, se trouve dans cette position ». Il ajoute d'ailleurs : « Si le manque de travail avait lieu, il est hors de doute qu'on serait forcé de donner des secours en forme de subsides. Le travail productif cesserait : les populations ouvrières ne pourraient plus vivre que de secours et l'habitude du travail, si précieuse pour un pays, se perdrait et ferait probablement place à la désorganisation sociale ».

Un texte comme celui-là, avec les sous-entendus habituels de Léopold I<sup>er</sup>, nous montre un souverain qui s'éloigne du paternalisme.

Ce n'est pas l'aide au travailleur qu'il veut : « Les populations ouvrières ne doivent pas vivre de secours », dit-il ; c'est l'aide au travail qu'il désire ; et, pour cela, les crédits à l'industrie, les facilités d'exportation, les émigrations, les colonies.

Mais, une nouvelle fois, tout cela s'enchevêtre et se dissocie. Au moment où on surprend une attitude royale, disons sociale en donnant à ce mot sa signification actuelle, on est surpris de le voir faire comme une volte-face et n'envisager que le bien de la bourgeoisie, du capital ; on lit sur sa physionomie les traits figés du conservateur qui a la phobie de la désorganisation sociale.

Faut-il encore faire passer devant nos yeux d'autres visages de Léopold I<sup>er</sup> ?

Ses infidélités conjugales, ses liaisons amoureuses et cependant la permanente fidélité du souvenir et de l'amitié qui le retient à la princesse Charlotte d'Angleterre et à la reine Louise-Marie ? Son opposition aux partis, à leur constitution et à leur développement, et pourtant sa volonté, comme il le déclare à Robert Peel, d'avoir un parti conservateur, régalien en somme, unissant, suivant son expression : « Les hommes dynastiques et les hommes religieux » ? Ses lenteurs avant d'admettre la formule intégrale du libre-échange, et cependant la direction qu'il donne, dès 1831, en demandant, pour favoriser l'essor industriel, d'élargir par le commerce les frontières tracées par la conférence de Londres. Une simple tactique unioniste et, à d'autres moments, son adhésion à une doctrine politique qu'on doit appeler l'unionisme ? Il a fait sien la déclaration de P. De Decker : « L'union entre les catholiques et les libéraux... phase nouvelle de notre esprit public, entrée dans une nou-

velle ère historique, inauguration d'un système politique nouveau ».

Ces visages différents de Léopold I<sup>er</sup> peuvent donner l'impression d'une duplicité, d'une hésitation permanente, d'un opportunisme de mauvais aloi, d'un manque de principes.

On y découvre cependant certains traits permanents : la diversité même de ses visages nous permet de mieux connaître les volontés essentielles du roi, ses méthodes et sa psychologie.

Ses volontés essentielles ? On l'a dit, c'est le maintien de l'ordre politico-social provoqué et garanti par la monarchie constitutionnelle à la mode régaliennne : la stabilité de la Belgique s'inscrit dans cette volonté plutôt que dans un amour quelconque de ce pays. Le devoir qui attache Léopold à la Belgique est celui-là que Stockmar lui dictait en 1831 : « Le roi est allé en Belgique pour soutenir la cause de la monarchie constitutionnelle et sauvegarder la paix de l'Europe ».

La méthode ? C'est l'empirisme. Léopold profite de toutes les situations, non point pour s'éparpiller dans leurs détails mais pour y saisir ce qui, à point donné, pourrait, en paraissant se laisser entraîner par elles, les conduire dans ses volontés royales essentielles.

Léopold lâche la corde, il voit le problème, il entrevoit des solutions ; mais du premier et des secondes il retient seulement ce qui l'aide à réaliser son plan régalien. « Le tact mène plus loin les affaires que l'esprit ».

Nous l'avons remarqué dans les différentes activités décrites plus haut, Léopold regarde un fait dans la clarté colorée de son esprit régalien. Il reste objectif si vous voulez ; mais son subjectivisme crée comme une nouvelle objectivité du réel.

Rien n'est symptomatique pour connaître les méthodes divergentes et cohérentes à la fois de Léopold I<sup>er</sup> que de l'observer lors de l'affaire mexicaine.

Si cette aventure s'est dissoute, au Mexique, dans un échec sanglant, elle n'en est pas moins exemplative des méthodes léopoldiennes.

Qu'est ce qui entraîne le roi dans cette expédition malgré les risques qu'il connaît, comme en témoignent les conseils de prudence qu'il donne à l'archiduc Maximilien ?



Son affection particulière pour sa fille Charlotte, seule de ses enfants qu'il ait vraiment aimée ? Sa vanité familiale ? Sa volonté d'établir, même en un pays surchauffé et aux confins de la démocratie américaine, une monarchie constitutionnelle à la mode régaliennne ? Son désir poursuivi de colonisation dans ces terres d'avenir que pourraient être l'Amérique centrale ? Le prestige de la Belgique et de son armée ? Sa préoccupation d'entrer dans le jeu international que l'empereur des Français veut étendre au-delà des mers ? N'est-ce pas plutôt, en collaborant avec Napoléon III, danger permanent et actuel pour la Belgique, le souci de protéger le pays et, par une alliance politico-militaire, de rendre impossible, psychologiquement et à la face de l'Europe, la mainmise française sur nos provinces ?

Il y a tout cela.

L'affaire mexicaine a été pour le roi, avec tout ce que la vieillesse provoque d'affectivité sentimentale, d'entêtement et d'amour-propre irraisonné, un lieu de rencontre de tous ses devoirs, de toutes ses tendances.

C'est un exemple de sa méthode à la fois discursive et synthétique.

La psychologie du roi ? Animant toute l'action de Léopold I<sup>er</sup>, on retrouve celui qu'on appelait à Londres « le marquis peu à peu », l'empiriste, l'autoritaire.

Surtout il y a le Prince.

Le roi est un égocentriste plutôt qu'un égoïste, c'est-à-dire que s'il ramène tout à lui, ce n'est pas

tant à la suite du tempérament atavique des Coubourg ou d'une volonté de domination, c'est la conséquence d'une conception qu'il a héritée de l'ancien régime, celle de l'inaliénable volonté et de la dignité du Prince.

Jusqu'à la fin de sa vie, même dans « la démolition de son corps », comme il l'a dit à Chazal, il a la persuasion que le Prince doit être le maître des hommes, des événements, des institutions.

Tel est le vrai visage de Léopold I<sup>er</sup>.

C'est donc un visage du passé. Eh oui, on y voit les traits indélébiles d'un conservatisme attardé.

Mais, tout de même, après tout ce qu'on vient de rappeler n'y discerne-t-on pas quelques reflets des lendemains, n'y remarque-t-on pas un regard porté sur l'avenir ?

Que signifie donc cette alliance du capital et du travail, cette pension des coloniaux, cet élargissement des frontières économiques, cette expansion coloniale, cette volonté de permanence, dans la sécurité militaire de la Belgique ?

Que signifie surtout l'effort victorieux de Léopold I<sup>er</sup> pour que les institutions libérales de 1830 soient acceptées par les Puissances soupçonneuses et les Belges turbulents ?

Ne peut-on, dans ces gestes du règne, — sur ce visage, — découvrir les avènements de la Belgique ?

Du moins, ceux qui se sont déroulés jusqu'à nos jours ?



# L'officier français

## Un portrait sociologique

---

par Lothar Wilfried HILBERT.

★

### Evolution de la société militaire française

L'armée française, qui n'a jamais cessé d'être une institution fondamentale dans la continuité historique de l'Etat, en raison non seulement de son prestige et de sa masse mais encore de son rayonnement social, traverse depuis la fin de la deuxième guerre mondiale une crise grave. Cette primauté, reconnue ou non, elle l'avait reprise mais par un effort au dessus de ses forces, exclusivement militaires, et par quelque glorieux mirage au lendemain de la guerre d'Indochine. On sait dans quel état d'esprit elle se trouve aujourd'hui : un tiers des officiers environ se montre décidément hostile au gouvernement.

Nulle part autant qu'en France l'histoire de la société militaire est celle d'une série de crises plus ou moins conditionnées par les succès de vanité que les Français tirent de leur armée. Nulle part aussi, l'historiographie n'a laissé les problèmes militaires dans une ombre aussi discrète.

Ailleurs, ce silence semble être rompu. L'étude de ce qu'il est convenu d'appeler les questions de « Défense » tend partout à rentrer dans le champ de la recherche. Le rôle joué, dans ce domaine, par les universités de Princeton et de Columbia est, à cet égard, exemplaire (1). Si large est la place accordée au phénomène de l'intégration politique de l'armée que pas moins de cinq grandes réunions de science politique, tenues depuis 1957, ont été consacrées au problème des rapports civil-militaires : à Nice, en juillet 1957 ; à Ohio University, en février 1959 ; à Opatija, en septembre 1959 ; à Bruxelles en novembre 1959, et à New College, Oxford, en mars 1960.

L'étude du monde militaire en France reste indispensable à l'intelligence politique ; sans doute per-

mettrait-elle de mieux comprendre l'optique d'un milieu social fermé, qui, dans bien des cas, tend à négliger les mouvements sociaux profonds et à croire qu'aujourd'hui, après l'échec des vieux principes de patriotisme et de discipline, l'officier doit nécessairement faire de la politique.

Le temps semble donc venu de tenter d'aborder les problèmes de la sociologie militaire en France. C'est à cette préoccupation que répond la présente étude.

Après avoir jeté un coup d'œil, nécessairement rapide, sur la courbe violemment mouvementée et contrastée, qu'à suivie l'opinion publique à l'égard des forces armées depuis Napoléon, nous analyserons, sans illusions nostalgiques mais aussi sans délectation morose, l'origine sociale des officiers d'aujourd'hui.

### Aperçu historique.

Commençons par rappeler le fossé qui sépare, après Waterloo, les milieux politiques dominants de l'ancienne armée (2). Suspecte et méprisée, elle passe pour l'instrument de la révolution et le foyer mal éteint du libéralisme. Pendant la Restauration, le militarisme est de gauche.

---

(1) Pour les travaux consacrés aux problèmes de la sociologie militaire, et antérieurs à 1952, on se reportera à la bibliographie de l'UNIVERSITE DE COLUMBIA : *Civil-military relations*, New York, 1954. A un effort semblable correspond le recensement bibliographique de R. GIRARDET : *Problèmes militaires contemporains. Etat des travaux*, dans *Revue de Science Politique*, Paris, juin 1960, pp. 395-418. Orienté dans la perspective de science politique, l'inventaire ne comprend que les travaux publiés depuis 1945 et à l'exclusion de la littérature périodique. Cf. également « Aspects actuels des problèmes de la défense nationale », publiés en 1960 dans la Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, à Bruxelles.

(2) Voir R. GIRARDET : *La société militaire française dans la France contemporaine, 1815-1939*, Paris, 1953 : un apport précieux mais qui semble actuellement un peu vieilli.

La défaite de 1870 accomplit partiellement les rêves des républicains dont les préférences vont à une armée nationale, non spécialisée et non conquérante. L'armée devient le commun dénominateur des Français, par ailleurs profondément divisés. Transformée profondément, l'armée passe pour l'institution propre à favoriser le redressement national. Jamais son prestige n'a été aussi haut qu'entre 1872 et 1887. Les vocations militaires se multiplient, et surtout dans le milieu des notables. Mais de ce fait, et aussi par suite du recrutement au concours, le corps des officiers de carrière tend à s'isoler de la Nation.

L'idée de la revanche s'estompant, l'antimilitarisme se développe. Pacifistes et socialistes identifient l'armée à la droite hostile au régime républicain. A tort, car l'officier animé d'un très haut loyalisme, n'a jamais été un serviteur de l'Etat aussi zélé qu'à cette époque de la Troisième République. Mais l'affaire Dreyfus éclate, prend les proportions d'une révolution sociale et l'armée se trouve désormais critiquée ou exaltée sans mesure. Après 1905, les vocations militaires se font moins nombreuses. Dans cette crise de conscience, l'officier, à défaut de guerres, se cherche une raison d'être dans le rôle social ou colonial qu'il est appelé à jouer. C'est la vie de caserne et de garnison d'avant 1914, c'est sa morale rigoureuse qu'il couronne ainsi d'une sorte de spiritualité militaire héroïque.

Pendant, après les remous de l'affaire des fiches, la première guerre mondiale rend vigueur et popularité à la société militaire française.

Le succès des armes rend le soldat, comme toujours et partout, populaire.

D'autre part, la crise semble avoir été trop rapide pour empêcher l'unanimité nationale de se refaire en 1914 (3).

Pourtant entre 1918 et 1939, le gouvernement ne cesse pas de surveiller le haut personnel militaire, peut-être parce que le régime démocratique et parlementaire nourrit par nature une sourde méfiance envers les chefs militaires.

#### *Intégration politique de l'armée (4).*

Qui sont les officiers, d'où viennent-ils, quelles sont leurs origines sociales ?

La question est capitale. Venant du citoyen

moyen sur qui pèsent lourdement les 27 mois des obligations militaires et qui constate que l'entretien des forces armées représente une part très importante du budget national, ces questions paraissent bien légitimes (5). Et cela d'autant plus qu'il arrive souvent aux deux conclusions suivantes. La première, est que l'armée continue d'exercer un pouvoir politique qui pour discret qu'il soit, n'en est pas moins réel : celui d'arbitrer ou l'action de l'Etat ou d'opposer son veto à toute action, qu'elle désapprouve ; l'officier se regarde comme l'interprète autorisé des intérêts nationaux. La seconde, bien que le rôle politique de l'armée reste négatif, car il se borne à exercer une pression invisible contre l'abandon total de l'Algérie et contre la formation d'un gouvernement de gauche.

Afin de mieux connaître le corps des officiers, on a procédé à une enquête sur l'évolution de la société militaire française. Celle-ci a porté sur 55 % des officiers entrés dans l'armée depuis la guerre (6).

En 1961, on comptait 31.000 officiers pour la seule armée de terre. Malgré les pertes subies en Indochine et en Algérie, ce nombre était le même qu'en 1938. A cette époque, les officiers appartenaient pour la plupart à l'aristocratie de province où à la moyenne bourgeoisie. Cette caste, dévouée et patriote, donnait le ton dans les cadres de l'armée. Dans ces deux groupes sociaux s'était formé un noyau de familles où il était de tradition d'épouser une fille d'officier et de devenir officier de père en fils.

Depuis 1945, le corps des officiers s'est renouvelé. Cependant l'armée a non seulement gardé son caractère traditionnel, mais l'a encore accentué ; et

(3) On pourrait cependant citer le désaccord qui se produisit en 1917 entre le Ministre de la Guerre et le Général en Chef.

(4) Le problème des rapports du pouvoir civil et du pouvoir militaire, pour les principaux pays, est esquissé dans un recueil des études, sous la direction de M. HOWARD : *Soldiers and Governments*, Londres, 1957 : ouvrage stimulant mais trop rapide, 192 pages. Pour l'Allemagne, la question est magistralement traitée par J. WHEELER-BENNETT, G.A. CRAIG et G. RITTER, dans des livres connus de tous les historiens.

(5) Les dépenses militaires absorbent cette année (1961) près du quart des crédits publics : 18,5 milliards de NF. C'est le groupe de dépenses le plus important. Il précède celui des crédits économiques (16,2 milliards). Quant aux dépenses faites en faveur du logement et à l'action culturelle de l'Etat, elles dépassent à peine le tiers et la moitié respectivement des crédits militaires.

(6) L'exposé qui suit a été rédigé en grande partie sur la base des renseignements chiffrés fournis par une « Commission de sociologie militaire » créée par l'Ecole de guerre.

c'est précisément sur ce point qu'il faut insister. Dans la société, pour la société, les cadres de l'armée représentent un milieu de plus en plus fermé. Repliés sur eux-mêmes, leur impulsion est, dans nombre de cercles, presque sans égale. Ni la société administrative, ni même la société ecclésiastique ne paraissent jouer un rôle aussi important. Quelles sont donc les origines sociales des officiers ? La question est d'importance. Nous allons en dresser un inventaire détaillé et précis, école par école.

### Le recrutement du corps des officiers

#### *Saint-Cyr - Coëtquidan.*

La principale école de formation d'officiers est l'École spéciale militaire interarmes de Coëtquidan, au sud-ouest de Rennes, créée au lendemain de la guerre. Elle continue l'école de Saint-Cyr traditionnelle, installée en 1808 dans l'ancienne maison d'éducation pour les jeunes filles près de Versailles. Détruite en 1940-44, l'école fut transférée provisoirement en 1946, à Coëtquidan, camp d'instruction militaire en Bretagne (7).

A Saint-Cyr, la proportion de fils de militaires était en 1939 de 30 %. Elle est passée en 1948, dans la « division de Saint-Cyr », à 34 %, et a atteint 44 % en 1958. Elle a donc augmenté au total de près de moitié. Cette différence provient essentiellement de l'accroissement du pourcentage des fils de sous-officiers, qui a presque triplé par rapport à l'avant-guerre. Quant à la proportion de fils d'officiers, elle a augmenté d'environ un cinquième, pourcentage qui est resté stationnaire depuis 1950.

Avant la guerre, les fils d'officiers étaient cinq fois plus nombreux à St-Cyr que les fils de sous-officiers. Ils ne le sont plus maintenant que deux fois. Près du tiers d'entre eux sont issus de familles où l'on est officier de père en fils depuis au moins deux générations : de vieilles familles militaires ont donc subsisté.

Après les fils de militaires, ce sont les fils de fonctionnaires qui, malgré une certaine régression, fournissent à l'école de Coëtquidan le contingent le plus important, avec 14 % à la division St-Cyr et 15 % à la division Corps de troupe. Mais aujourd'hui ce sont plutôt les fils de petits fonctionnaires qui se présentent au concours d'entrée, au lieu des fils de hauts fonctionnaires. Suivent les

fils d'industriels avec 12 % et 18 %, de commerçants avec 9 % et 13 %. Les professions libérales et l'agriculture ne figurent guère que pour 5 % dans le décompte. Il reste environ 10 % de professions diverses. Dans la division Corps de troupe, la proportion des fils de militaires s'est élevée de 28 % en 1948 à 37 % en 1958. Le pourcentage de fils de sous-officiers est passé de 10 % à 18 %, alors que celui des fils d'officiers ne variait pas ; ils sont actuellement en nombre sensiblement égal.

Si l'on compare la composition sociale des deux bataillons de Coëtquidan, on constate qu'elle diffère moins qu'on ne serait tenté de le supposer. Toutefois le pourcentage des fils d'officiers supérieurs ou de cadres supérieurs du secteur civil est à peu près deux fois plus élevé dans la première que dans la seconde.

Le recrutement du corps des officiers est plus large que naguère. Néanmoins ce sont surtout les jeunes gens dont le père servait déjà dans l'armée qui veulent y accéder à leur tour. Les nouveaux éléments qui se présentent à Saint-Cyr sont ceux à qui cette école offrait la perspective d'une promotion sociale. Les fils de sous-officiers notamment semblent avoir choisi cette voie parce qu'elle leur était la plus familière, comme la voie de l'Université reste la plus proche aux fils d'instituteurs qui deviennent professeurs. Se sont surtout détournés de la carrière militaire les fils de hauts fonctionnaires et de membres des professions libérales, peut-être après avoir comparé les soldes des officiers et le traitement de leur père.

#### *Polytechnique.*

Les élèves issus de la haute et de la moyenne bourgeoisie se retrouvent à l'École polytechnique, fondée en 1789 par Carnot, ministre de la Guerre. Dans les années qui précédaient la guerre, environ 140 polytechniciens par promotion restaient dans l'armée au titre d'officiers. Bien que l'effectif des promotions ait été porté de 230 à 300, leur nombre s'est fortement réduit : en général moins d'une douzaine, et 3 seulement en 1956. En contrepartie, chaque année, près de 70 polytechniciens entrent

(7) L'école de Coëtquidan comporte deux divisions. La première ou « division de St-Cyr » est la suite de St-Cyr au sens propre. La seconde, ou « division Corps de troupe », résulte de la fusion des anciennes écoles de sous-officiers-élèves officiers ; l'entrée en est réservée aux sous-officiers titulaires du baccalauréat. Tous les élèves de Coëtquidan portent le cascar.

actuellement dans les corps d'ingénieurs militaires au lieu d'une quarantaine en 1939. Le goût de la technique l'emporte ainsi sur la vocation militaire. Pour l'ensemble des polytechniciens, la carrière d'ingénieur a gardé son attrait, alors que celle d'officier a perdu le sien. Les avantages de la première sont multiples : avancement rapide, soldes plus élevées, vie plus sédentaire et reclassement plus facile en cas de démission.

Des mesures ont été prises pour retenir les élèves sortant de la rue Descartes : admission des candidats ayant dépassé la limite d'âge de 21 ans et possibilité de passer deux des six ans de leur engagement militaire dans une école scientifique choisie. Si la première mesure a donné peu de résultats, la deuxième semble devoir être plus efficace. En attendant, la proportion de polytechniciens dans le corps des officiers n'est que de 3 % (1958).

#### *Ecole navale.*

Sociologiquement, l'Ecole navale, qui se trouve à Brest, ressemble à l'Ecole polytechnique. Comme à Polytechnique, les fils de la haute et de la moyenne bourgeoisie y sont plus nombreux qu'à St-Cyr. Près de la moitié des élèves dans la rue Descartes, près du tiers des élèves de Navale, sont fils de chefs d'entreprise, de cadres supérieurs de l'industrie et de membres de professions libérales. Près du tiers des élèves à Brest sont fils de militaires, proportion plus élevée qu'à Polytechnique.

Le nombre de candidats à Navale a diminué d'un tiers environ par rapport à l'avant-guerre, mais les promotions étant moins nombreuses, la sélection est restée sévère. Le concours d'entrée est demeuré difficile ; sa préparation exige deux années. Il y a donc moins de crise de recrutement qu'à Saint-Cyr.

#### *Ecole de l'air.*

L'Ecole de l'air est installée à Salon-de-Provence. Elle ne semble pas connaître de crise de recrutement. A l'Ecole de l'air, ce sont les fils d'ouvriers et d'employés qui sont les plus nombreux. A quoi cette grande école militaire doit-elle de ne pas éprouver les mêmes difficultés que ses aînées (Saint-Cyr, Polytechnique, Navale) ? A l'attrait qu'exerce l'aviation sur les jeunes ? A la certitude qu'ont les anciens élèves de trouver un emploi bien rémunéré dans l'industrie privée ? Aux primes de vol qui s'ajoutent — pour certains officiers au

moins — aux soldes ? Ou — dernière explication — au fait que l'Ecole de l'air n'a pas derrière elle la même tradition bourgeoise que Saint-Cyr ou Navale ?

*La démocratisation du cadre des officiers.* En 1958, un peu plus de 20 % du corps des officiers étaient issus du rang. Ils ne sont passés par aucune école de formation, mais ont accédé à leur grade par promotion directe. La plupart d'entre eux prennent leur retraite comme capitaines. Car avant d'être nommés officiers, ils ont dû franchir toute la hiérarchie des sous-officiers. Leur promotion comme officiers supérieurs se trouve donc stoppée par la limite d'âge.

Leur origine sociale n'a jamais fait l'objet d'aucun travail d'ensemble. On peut toutefois supposer qu'elle demeure en général plus modeste que celle des officiers de Saint-Cyr-Coëtquidan. Si leur origine sociale est plus voisine de celle des officiers de la seconde division de cette école que de la première, la démocratisation du corps des officiers français serait un fait confirmé.

### Les griefs du métier

A la désaffection des jeunes pour la carrière des armes, les éléments d'explication ne manquent pas. Il semble que l'on doive tout d'abord tenir compte de la situation matérielle faite aux officiers. Les soldes, disent-ils, sont insuffisantes. Lorsque des indemnités ou primes de campagne ne s'y ajoutent pas, elles apparaissent sensiblement inférieures aux traitements des fonctionnaires de formation ou de grades équivalents.

L'officier y voit une preuve de l'incompréhension, voire de l'hostilité, des autorités civiles à son égard. Cette situation est d'autant plus grave que les fréquentes mutations imposées par les nécessités de service l'obligent à des dépenses supplémentaires et rendent plus difficile sa situation de famille.

Un sondage portant sur 235 officiers mariés ayant tous 13 ans de service a indiqué que durant ce laps de temps : 50 % d'entre eux avaient déménagé de 4 à 6 fois ; 25 % de 6 à 8 fois ; 10 % 9 fois et plus.

Il faut ajouter que nombre d'entre eux — parmi ces derniers notamment — n'avaient pu se faire accompagner par leur famille.

C'est à ces déplacements, véritable cauchemar, que les officiers attribuent la multiplication des divorces, les difficultés de caractère ou les retards scolaires de leurs enfants. Leurs femmes, disent-ils, se lassent, les unes des soucis et des fatigues que comportent les déménagements répétés, les autres de la solitude à laquelle les condamnent trop souvent les changements de garnison de leur mari. Ballottés d'école en école, les enfants ne peuvent poursuivre que de mauvaises études.

Le métier des armes n'est pas le seul à éprouver des difficultés financières ou familiales, et cette carrière n'a jamais été sédentaire. Que les griefs des militaires soient justifiés ou non, l'important est qu'ils les imputent aujourd'hui à leur condition d'officier. C'est là un des éléments de ce qu'on pourrait appeler, avec Albert Camus, leur « mal-confort », qui tient, sans doute, à des causes morales autant que matérielles.

### Réformes et concessions

La désaffection des jeunes gens pour l'armée peut également se mesurer au nombre de candidats qui se présentent à l'École de Saint-Cyr-Coëtquidan. Ce nombre a diminué de près de moitié par rapport à la période 1930-1939, qui fut, il est vrai, assez exceptionnelle. En outre, fait caractéristique, il n'a été maintenu à son niveau actuel de 800 à 850 qu'au prix de concessions ou d'innovations : la limite d'âge a été reculée et deux options nouvelles : « histoire et géographie » d'une part, « langues » de l'autre, ont été créées afin d'atteindre des étudiants peu doués pour les sciences. Elles sont actuellement choisies par 60 % des candidats.

Comme les besoins de l'armée restent élevés, la sélection est devenue moins sévère : 2 candidats sur 5 sont reçus aujourd'hui au lieu d'un sur 5 à la veille de la guerre. Ce fléchissement serait inquiétant, s'il n'était compensé par le fait que de nombreux saint-cyriens complètent maintenant leur formation en préparant des certificats de licence scientifique ou littéraire, afin de s'assurer de meilleures débouchés éventuels dans la vie civile.

D'autres propositions ont été présentées pour lutter contre la désaffection dont souffre l'armée et pour accroître le recrutement de ses officiers. On a pensé augmenter les soldes, ce qui aurait pour effet immédiat d'améliorer la situation des cadres.

Il ne semble pas, en revanche, que l'on ait songé à pallier les désagréments qu'imposent les mutations et les changements de domicile qui en sont la conséquence.

Pour ce qui est des écoles militaires, on accepte que des officiers n'aient plus une formation générale aussi développée que celle qui était exigée autrefois des candidats à Polytechnique ou à Saint-Cyr. A partir de cette situation, de hardis novateurs ont établi des projets qui modifieraient sensiblement la structure de l'armée.

Pourquoi, disent-ils, ne pas créer deux catégories d'officiers ? Les uns, les plus nombreux, seraient recrutés plus en considération de leurs qualités de caractère ou de leurs connaissances pratiques que de leur culture générale.

Les seconds, en nombre plus restreint, seraient sélectionnés suivant d'autres critères. Ils recevraient une culture générale étendue, non seulement scientifique mais également économique et philosophique, qui leur permettrait d'accéder rapidement à des grades élevés. Assurés de percevoir des soldes substantielles en même temps qu'ils assumeraient des tâches en rapport avec leurs qualités intellectuelles, les sujets d'élite seraient — on l'espère — attirés par cette carrière, tandis que des facilités leur seraient laissées pour demeurer en contact avec l'Université.

On ignore ce qu'il en sera de ces propositions et dans quelle mesure les impératifs de la guerre d'Algérie et ceux de l'épuration résultant de l'insurrection du mois d'avril 1961, permettront de les mettre en application. Il sera intéressant d'en suivre le développement, qui donnera une idée des chances de succès et aussi des risques d'une réforme particulièrement ambitieuse.

### Des impressions et des faits

Comparé à l'officier français de 1939, l'officier de 1961 diffère beaucoup plus de lui que son aîné ne le faisait de l'officier de 1919.

C'est la conséquence, non seulement du fait que le corps des officiers est lourdement chargé de responsabilités qui ne sont pas les leurs, mais aussi de la conviction qu'ils ont acquise que les vieux principes de patriotisme et de discipline ne suffisent plus pour faire face à la guerre subversive.

Cependant, l'officier conserve la plupart de ses caractères traditionnels. Dans la présente analyse nous avons examiné quelles rectifications l'observation des Ecoles militaires — et de l'Ecole spéciale militaire interarmes de Saint-Cyr-Coëtiquidan en particulier — apportait au sentiment commun à de nombreux Français, à savoir que les familles militaires détournent de plus en plus leurs fils de l'armée.

Les officiers en donnent pour preuve l'augmentation sensible des démissions : 560 en 1959, soit autant que le total des trois années d'après-guerre. Si l'on fait remarquer que ce chiffre n'est pas très élevé, ils répliquent qu'il est parfois difficile pour un officier qui n'est plus très jeune, et qui n'avait jamais envisagé de changer de métier, de trouver une situation dans la vie civile.

Ce sont en conséquence, disent-ils encore, les fils d'officiers qui se détournent de l'armée, et dans bien des cas leurs pères les y encouragent. De plus les jeunes gens qui, malgré tout, choisissent la carrière des armes l'abandonnent dans un esprit nouveau : ils songent à acquérir une formation technique qui leur permette, le cas échéant, de trouver un emploi dans l'industrie.

Comme nous l'avons constaté, les chiffres amènent à nuancer sensiblement un sentiment que de nombreux « civils » sont enclins à partager.

Il sera moins aisé de faire l'accord sur d'autres aspects d'un diagnostic provisoire de la société militaire française actuelle (8).

1. Indifférence malveillante mais volontiers méfiante de l'opinion à l'égard de l'armée, scepticisme envers ses officiers et ses traditions.

2. L'internationalisation des problèmes de sécurité et une technicité de plus en plus poussée déracinent, en quelque sorte, l'armée et ses cadres (9).

3. Dans la Quatrième République, l'exaspération d'une armée livrée à elle-même, investie en fait de tous les pouvoirs par la démission progressive des autorités civiles, chargée des tâches les plus hétéroclites, tenue pour responsable de toutes les fautes et de tous les échecs.

4. Dans la Cinquième République, mécontent, non sans quelques raisons, l'officier s'en prend aux institutions civiles plus volontiers qu'aux exigences du XX<sup>m</sup> siècle (en oubliant que les lois ne sont

rien sans les mœurs, et en concluant que l'armée se suffit à elle-même et en affirmant que l'obéissance ne vaut qu'entre militaires).

Les problèmes que pose l'adaptation de la société militaire contemporaine aux menaces et aux virtualités de la guerre sont donc devenues de plus en plus complexes ; ils sont aussi en constant renouvellement (10).

Si cette analyse est exacte, les conclusions en sont claires. Depuis 130 ans, l'armée française était essentiellement une armée stationnée en Afrique. L'idéal souvent pris comme modèle dans le corps des officiers était alors le type « guerrier ». La nation, qui le savait regardait ces officiers avec une certaine tendresse admirative.

L'officier intellectuel, par contre, recourt à une philosophie propre et spécifique, non pas tant à cause de l'indifférence des gouvernements pour les difficultés que ressent l'armée, mais en raison des emprunts faits à Mao Tse-tung, et qui finissent par la mener à regarder chacun comme un ennemi qui agit contre sa propre opinion (11).

Hier, homme du jour, impétueux, comblé de gloire et d'honneurs, celui pour qui l'aventure du désert et du djébel constituait un élément indispensable du tempérament se voit soudain placé devant l'obligation d'échanger la carrière des armes d'outre-mer contre la vie humble, la solitude ennuyeuse des casernes et des garnisons métropoli-

(8) Quant à la psychologie sociale, c'est essentiellement à l'école américaine de sociologie de comportement que l'on doit les travaux importants. Il est regrettable que nous ne disposions pas d'une étude valable sur le milieu militaire français contemporain. Son étude appelle la collaboration des historiens, des sociologues, des juristes et des militaires.

(9) Faut-il rappeler que le chef d'Etat, en voulant la mise au point d'une bombe atomique française et en accélérant la modernisation de l'armée, cherche à détourner les officiers du domaine politique et à galvaniser les forces de l'armée en polarisant leur attention sur l'aspect technique de l'opération. Leur prestige se voit augmenté par leur compétence technique, en même temps que s'effectue un rapprochement avec le monde scientifique, le sens de l'intérêt général s'en trouve élargi, ce qui offre une garantie supplémentaire de loyauté.

(10) En fait, seule la lecture des revues spécialisées peut permettre de suivre (comme d'ailleurs dans beaucoup des autres domaines de la science politique), avec une relative précision, l'évolution des problèmes militaires dans la France d'aujourd'hui.

(11) On ne saurait négliger l'importance que la pensée militaire française accorde, depuis quelques années, à l'examen des phénomènes de la guerre subversive et de la guerre révolutionnaire. Voir les utiles tentatives de mise au point de OI. DELMAS : *La guerre révolutionnaire*, dans *Que sais-je ?* 1959, n° 826, et de M. MEGRET : *La guerre psychologique*, dans *Que sais-je ?* 1956, n° 713.

taines. Déchiré par le gigantesque conflit qui lui impose d'apprendre à vivre en temps de paix, le noyau de l'armée n'est plus muet et sous prétexte d'un patriotisme trahi, une partie de ses officiers ne craint pas de manifester ses opinions politiques.

Ainsi l'entrée massive et imminente des militaires dans la Métropole est décidément plus qu'une mesure administrative. Pour l'officier, le fait est d'une ampleur exceptionnelle. Spirituellement il doit de nouveau prendre pied en Europe, s'accoutumer peu à peu à défendre l'Europe en Europe.

L'intégration au sein de l'OTAN pourrait à cet égard aider l'officier français à s'adapter. Qu'il se console en pensant que les officiers allemands ont dû, eux aussi, renoncer considérablement à leurs anciennes traditions.

La multiplicité des problèmes militaires et certaines prérogatives des chefs militaires étant désormais hors de question, le corps des officiers le plus héroïque verra diminuer rapidement son rayonnement, sa taille, sa force, sa vitalité, s'ils se

révèle inapte à tirer les leçons de l'expérience cruelle où il est engagé.

Une crise est ouverte, très différente des précédentes : c'est la crise des nations occidentales qui ne peuvent plus espérer assurer seules leur grandeur et leur réussite. On peut se demander dès lors dans quelle mesure l'oisiveté et la disponibilité de l'officier de carrière en temps de paix ne le mènent pas inéluctablement, sauf exceptions, à s'orienter vers une activité politique qui lui permettrait de jouer un rôle à ce qu'il estime être sa mesure, tout comme la défaite militaire amène souvent les généraux et les états majors à chercher dans le rôle de sauveur civil une compensation à l'effondrement de leur prestige.

Avec des tâches et des buts nouveaux, avec un vrai chef possédant les conceptions visionnaires d'un Général de Gaulle et faisant preuve de l'envergure d'un leader comme Leclerc ou comme de Lattre de Tassigny, l'officier français pourrait rendre réelles et effectives les paroles prêtées à Talleyrand au début de la Restauration : « La France a cessé d'être grandiose, pour redevenir grande ».





# Les groupes de pression

## Avant-propos

par Victor CRABBE,

Secrétaire Général de l'Institut belge de Science Politique.

★

Le 25 novembre 1961, l'Institut belge de Science politique a organisé un colloque sur les groupes de pression. *Res Publica* publie aujourd'hui les importants travaux de cette manifestation dont la réussite est due avant tout aux professeurs Jean Meynaud et Jean Ladrière, ainsi qu'à une délégation du Centre de Recherche et d'Information socio-politiques, MM. Gérard Libois, son directeur, le professeur François Perin et Maurice-Pierre Herremans.

Notre rôle n'est pas de présenter chacune des communications qu'on va lire. Nous avons toutefois à remercier leurs auteurs de les avoir faites d'une manière aussi dense. L'intérêt qu'elles ont suscité, est attesté par les questions et par les observations dont nous avons rendu compte ci-après.

Le succès remporté par la journée d'étude permet de dissiper toute critique par son caractère tardif. Sans doute y a-t-il plus d'un an qu'elle avait été décidée et les exigences d'un programme d'activités assez chargé l'ont-elles reléguée quelque peu à la fin d'un cycle ou d'une époque où les groupes de pression avaient constitué, pour ainsi dire, le thème majeur des recherches entreprises.

On doit cependant reconnaître qu'en Belgique, la science politique ne se développe pas par vagues successives ou selon des thèmes précis représentant chaque fois l'une des étapes prises par son développement dans un pays tel que la France. Dans cette situation, certains découvriront peut-être un défaut de normalisation. Nous pouvons toutefois rejeter ce reproche parce que

nos chercheurs suivent à temps les grands courants de la science politique contemporaine ; mais ils le font « à leur manière », c'est-à-dire avec un souci de documentation plus prononcé et sur la base de considérations peut-être plus solides qu'ailleurs (1). Il en résulte que ce décalage reste néanmoins à l'avantage de la science politique dans notre pays, à la fois parce qu'elle ne manque pas d'être plus précautionneuse et surtout parce qu'elle ne cède à aucun propos facile.

La présente livraison de *Res Publica* est à rapprocher sur ce point des travaux entrepris par le Centre de Recherche et d'Information socio-politiques (CRISP) sur la morphologie des groupes financiers (2).

Il n'est point douteux que dans des travaux de ce genre, la part de recherche historique (3) et les exigences de précision scientifique sont très importantes et déterminent le « style » des publications ; on sent à juste titre qu'elles restent fort près des réalités socio-politiques.

Quant à l'initiative prise par l'Institut belge de Science politique, elle nous paraît être la première en Europe Occidentale à avoir donné l'occasion de faire le point sur la « valeur » de certaines étapes franchies par la science politique pour la

(1) Cette mise au point peut-être faite aussi bien pour les travaux de sociologie électorale patronnés par l'Institut de Sociologie Solvay que pour ceux consacrés par le Centre de Recherche et d'Information socio-politiques aux groupes de pression.

(2) Le premier volume de la série « Structures économiques de la Belgique » vient de sortir de presse.

(3) On ne peut négliger l'apport de la recherche historique au développement de la science politique.

détermination de son objet. Au cours de la discussion qui a suivi les exposés de la journée du 25 novembre 1961, il a été affirmé sans détours que ces étapes, allant de la sociologie électorale à l'analyse de la décision politique en passant par les partis et les régimes politiques ainsi que par les groupes de pression, ne représentaient pour elle que des *sujets* ; elles ne correspondaient nullement à son *objet*. Celui-ci est-il indicible ou « introuvable » comme se l'était demandé, il y a plus de dix ans déjà, M. Pierre Duclos (4), dont *Res Publica* vient de publier une excellente étude (5) ?

Nous ne partageons pas cette opinion, au même titre que M. Pierre Duclos, d'ailleurs. Mais pour définir l'objet de la science politique, pour le rendre concret et positif, il serait peut-être utile de songer à une très vieille sentence de la philosophie grecque sur la science. Pourquoi ne disons-nous pas de la science politique, comme de la science tout court, qu'elle est éternelle ? L'objet de la science politique est éternel parce que c'est la *vie politique* même qui le détermine.

Et la vie politique doit d'abord être considérée comme un fait. ... Un fait *global*, précisons-nous ; car l'épithète *global* a bien été employée au cours de la discussion du 25 novembre 1961.

Mais l'étude de ce fait global n'a donné lieu, quoi qu'on en dise en se prévalant de l'apport et des traditions scientifiques, juridiques, historiques et sociologiques, qu'à de multiples approches, toutes incomplètes. Il n'en est aucune qui l'ait cerné ou qui pourra le cerner complètement. C'est pourquoi la science politique est éternelle. Ses liaisons étroites avec la vie lui confèrent cette splendide condition.

Le colloque organisé par l'Institut belge de Science politique sur les groupes de pression a également procuré l'occasion — une fois de plus parce que des circonstances propres à la Belgique s'y prêtaient mieux qu'ailleurs — de saisir combien l'étude de l'action des groupes de pression ne se réduit pas à celle de liaisons entre eux et le pouvoir.

En ouvrant la journée d'étude, nous avons cité d'Alfred Sauvy l'opinion suivante : « La constitution nous apprend bien qui tient le volant de notre voiture ; mais ce qui importe, est de savoir

sous quelles pressions agit celui qui tient le volant. Si des personnes actionnent les bras du conducteur, le pouvoir ne se trouve pas là où on l'a mis ».

Et d'ajouter que malgré tout, dans cette optique, nous espérons que l'on puisse conserver la conviction que le pouvoir n'est pas, telle la déesse Siva, une déesse aux mille bras, bien qu'il faille reconnaître qu'il en a plus d'un que l'on agite ou que l'on tire, surtout dans l'organisation sociopolitique de nos régions.

Mais immédiatement après ces réexions, qui ont été confirmées notamment par les préoccupations du professeur Jean Ladrière de situer les groupes de pression dans une théorie générale de l'État, est apparue la nécessité d'insister aussi sur les relations pouvant exister entre les groupes de pression et des associations telles que les partis politiques et les syndicats ayant déjà accédé, ne fût-ce que par leur présence, à la direction de la société politique.

La place et le rôle des groupes de pression par rapport aux leurs ont permis de formuler des observations et d'animer la discussion au point d'ouvrir des horizons nouveaux à la fois sur les réalités de la vie politique belge et sur l'enseignement théorique à en tirer : l'étude analytique des groupes de pression doit non seulement aboutir à une prise de conscience des relations directes pouvant exister en fait entre le pouvoir et ses agents réels ; elle doit aussi rendre compte du « quadrillage » qui compose la vie politique. Celle-ci est bien, pour chaque problème, à l'image de ces plans de ville sur lesquels a été prévu l'ensemble des lignes suivies par les transports en commun et que l'on illumine d'après le métro, le tramway ou l'autobus que l'on veut prendre, c'est-à-dire d'après l'endroit où l'on est et celui que l'on veut atteindre.

En ce faisant, on aperçoit d'emblée toutes les stations à franchir. Multiplions ces renseignements lumineux par le nombre de lignes existantes, autant dire par celui des problèmes à résoudre et l'on apercevra d'emblée ce que peut être la texture étonnamment variée de la vie politique.

(4) Voir, de cet auteur, la chronique XL publiée au Recueil Dalloz du 17 novembre 1949 sous le titre : « L'introuvable science politique ».

(5) Fédéralisme et politification, *Res Publica*, vol. IV, 1962-1, pp. 5-28.

N'oublions pas non plus que sur chaque ligne, les stations ou les haltes n'ont pas toutes la même importance ni les mêmes caractéristiques. Quant aux trajets eux-mêmes, on ne sait plus très bien s'ils sont rationnels ou absurdes. Mais ils sont là avec toutes leurs particularités ainsi qu'avec tous leurs entrecroisements... ou leur manque d'entrecroisements.

C'est de la même façon que peut se définir le climat de la vie politique à l'intervention des

agents sociaux, des groupes de pression, des partis et des syndicats, notamment par leur action simultanée, parallèle ou mêlée. Celle-ci peut se confronter avant même d'affronter le pouvoir ou pendant même qu'elle le fait.

Nous devons remercier les professeurs Jean Meynaud et Jean Ladrière de nous avoir permis cette réflexion. Qu'elle serve de seuil à leurs exposés magistraux qui prendront place dans les travaux de l'Institut.



# Contribution à l'analyse de la pression des groupes\*

par Jean MEYNAUD,  
Professeur à l'Université de Lausanne.

★

Les groupes de pression constituent une catégorie de l'analyse politique qui a été créée pour décrire et synthétiser les rencontres et, on doit aussi le dire, les affrontements des diverses forces de la vie sociale (économiques, culturelles, spirituelles) avec les autorités publiques.

La catégorie groupes de pression est ainsi un instrument d'analyse qui nous permet de présenter en un tout cohérent de très nombreux phénomènes d'allure et d'inspiration diverses. Elle permet de rassembler des interventions ou démarches multiples et dispersées, mais qui répondent toutes à la même idée générale : agir sur le pouvoir soit dans un sens offensif (amener les autorités à faire ce que l'on souhaite) soit dans un sens défensif (les empêcher d'accomplir quelque chose qui gêne ou déplaît).

Je dois dire tout de suite que la formule « groupes de pression » est, linguistiquement, très mauvaise. Elle n'est pas d'origine scientifique. Personne ne paraît savoir qui l'a inventée. Il semble que ce soit un journaliste qui, quelque part vers les années 1925-1926, ait imaginé cette expression dont le succès a été considérable.

Cette formule est contestable d'abord parce qu'elle a un sens péjoratif. En disant d'un organisme qu'il est un groupe de pression, on sous-entend très souvent une critique de son comportement. On associe habituellement à cette notion un arrière-plan de manœuvres sordides et de corruption. Il est regrettable, d'un point de vue scientifique, que nous ne disposions pas d'un terme neutre pour exprimer les conduites embrassées par cette catégorie.

Voici d'autres réserves, à mon avis plus graves. La notion de groupe de pression tend à donner

une idée fautive de la situation en suggérant que ces groupes ont le monopole de la pression, sont les seuls à s'y livrer. Or, la « pression » tout le monde en fait ; un syndicat fait pression sur le patron, un électeur sur son député, un fonctionnaire sur son ministre, etc. Il est dès lors fâcheux de caractériser une série d'organismes par un mode d'activité qui ne leur est pas propre. Cela n'est pas, du point de vue logique, un procédé satisfaisant.

D'autre part, le mot pression évoque un élément de violence. On a le sentiment que réaliser une pression, c'est amener quelqu'un à faire quelque chose en lui tordant un peu le bras selon l'expression anglaise. Il y a sans doute dans l'activité des groupes des démarches de ce type ; mais il serait injuste de ramener à un tel système de contrainte toutes les interventions effectuées par les intéressés.

Dernier reproche : la notion de groupe de pression nous donne l'idée d'un processus unilatéral : elle implique une présomption d'offensive, sinon même d'agressivité. Or, tout ce que nous savons sur le déroulement des communications montre que, très généralement, le mouvement est à double sens : l'acte initial engendre des réactions (ici, renvoi de la pression). De plus, en bien des cas, le déclenchement des opérations est le fait des autorités, les groupes se battant en position défensive.

---

\* Texte d'un exposé présenté à une table-ronde de l'Institut Belge de Science Politique (Bruxelles, 25 novembre 1961). Pour une justification et une analyse détaillée des concepts avancés dans cet article, je me permets de renvoyer le lecteur à mon ouvrage *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Paris, 1962.

Cela étant, il faut reconnaître que, jusqu'à présent, on n'a pas proposé de terminologie qui soit meilleure. On a avancé plusieurs séries de noms ou d'expressions comme : « groupes d'intérêt » ou *lobbies* ou « groupes organisés ». Si j'ai conservé la formule « groupes de pression » c'est parce que dans le langage international elle correspond à quelque chose d'assez bien connu. L'expérience établit qu'elle est un bon point de rencontre entre spécialistes géographiquement éloignés les uns des autres.

Chaque auteur en science politique a actuellement le désir de créer son propre vocabulaire : le résultat est que l'on ne se comprend plus. En arriverons-nous au point où les ouvrages théoriques devront être munis d'un lexique des termes utilisés ? Cette propension est fâcheuse : aucun progrès scientifique n'est concevable sans un minimum d'unification terminologique. J'ai préféré ne pas céder à la tentation de créer une expression neuve pour désigner la pression des groupes. C'est une position purement empirique. Si, un jour, une convention de science politique décide de se saisir de la question et de remplacer cette expression médiocre par un terme plus valable, je serai tout à fait d'accord pour l'accepter.

\*  
\*\*

Si le mot est discutable, les phénomènes qu'il couvre ne sont pas contestables. Ceci me paraît tout de même être l'essentiel.

La pression par des forces organisées sur le pouvoir est une activité universelle dont il serait facile de citer de multiples exemples historiques. Il y a quelques années H.-T. Deschamps a consacré un gros ouvrage aux discussions intervenues en France, sous la Monarchie de juillet, sur le projet d'union douanière franco-belge (1). Les arguments qui furent échangés et les procédés d'intervention employés rappellent singulièrement les controverses soulevées lors de l'institution du Marché Commun. Je citerai également l'Anti-Corn Law League qui réalisa, sans nul doute, l'une des campagnes les plus solides et les plus complexes qui aient été montées au XIX<sup>e</sup> siècle (2). Avec des modalités diverses, la pression des gouvernés sur les autorités répond à une tendance habituelle de la vie politique. A ce

titre les régimes communistes n'en sont pas indemnes.

Je ne suis pas certain que notre schéma de la pression des groupes soit directement applicable aux systèmes bureaucratiques de type soviétique. La tendance à comparer dans les mêmes termes et avec des instruments identiques des régimes fondamentalement opposés ne saurait apporter que des déboires. Cependant les autorités de ces pays sont, elles aussi, soumises à des interventions ou démarches de la base (ainsi, action pour obtenir l'implantation d'usines dans un territoire).

Cette universalité du phénomène s'accompagne d'une grande plasticité. La structure des groupes évolue sous l'effet des circonstances. La naissance des institutions européennes a provoqué ce que l'on appelle, d'une manière un peu émotionnelle, le « lobby européen ». Il est frappant de voir avec quelle rapidité les organisations économiques, agricoles, industrielles, commerciales des six pays se sont entendues et arrangées pour créer à Luxembourg et à Bruxelles des bureaux de représentation, des centres de contact et de négociation. Les grandes firmes ont agi de même. On a vu en l'espace de quelques années se constituer toute une structure de pression sur les organismes du Marché Commun.

\*  
\*\*

Il est nécessaire de souligner que l'appareil d'interprétation de ces phénomènes — tel que l'emploie habituellement la science politique contemporaine — ne bénéficie pas d'un accord unanime. Voici les plus marquantes de ces « dissidences ».

D'abord ce que l'on pourrait appeler le refus marxiste. Pour les marxistes, la théorie des groupes de pression est une mystification caractéristique de la pensée « petite bourgeoise ». Elle n'apporte aucun instrument d'interprétation progressiste. C'est, au fond, une manière habile de « camoufler » un certain nombre de réalités que l'on désire ignorer ou que l'on est porté à sous-estimer.

Pour les marxistes, nous vivons dans une société

(1) *La Belgique devant la France de juillet. L'opinion et l'attitude française de 1839 à 1848*, Paris, 1956.

(2) Voir McCord (Norman) : *The Anti corn law league 1838-1846*, Londres, 1958.

de classes, avec une classe dominante. En période de capitalisme financier, les grandes concentrations monopolistes confisquent l'appareil d'Etat et le gèrent à leur convenance et à leur profit. La théorie courante de la pression des groupes a simplement pour objectif ou pour effet de dissimuler la force des éléments financiers en les mettant sur le même plan que tous les autres organismes qui, souvent de manière purement occasionnelle, s'efforcent d'influencer le pouvoir. Or, de telles assimilations sont nécessairement fallacieuses car elles omettent de préciser la hiérarchie des influences.

Les intérêts financiers ne sont pas un groupe de pression comme les autres : ce sont eux qui mènent, directement ou indirectement, la politique économique et sociale. Leur puissance ouvre à ceux-ci la faculté d'influencer le comportement spirituel des hommes (contrôle des grands moyens d'information). La théorie des groupes cache cette structure de classes en distribuant la capacité d'influence entre la totalité des groupes. Le tableau ainsi dressé est fictif.

Je ne crois pas que ce point de vue soit à rejeter entièrement. Il y a effectivement, dans la vie sociale, des forces de portée très inégale : dans la mesure où nous ne disposons pas des outils qui permettraient de mesurer avec exactitude leur puissance respective, nous sommes conduits à des juxtapositions (patronat et pêcheurs à la ligne) qui peuvent paraître singulières ou même ressembler à des échappatoires. J'estime d'autre part, qu'il faut introduire dans la catégorie des groupes non seulement les organisations professionnelles, mais aussi les appareils de la concentration financière, les immenses rassemblements de capitaux qui agissent dans nos économies.

Pour le surplus, la querelle avec les marxistes soulève un problème dont je ne puis ici que faire mention : celui de l'unité ou de la diversité des pouvoirs qui s'exercent dans la vie sociale. Y a-t-il dans les sociétés industrielles du monde occidental une unité de pouvoir ? Y a-t-il un pouvoir économique qui, parce qu'il est le pouvoir économique, détient en même temps le pouvoir politique, religieux, social, spirituel et toutes les autres formes d'influence sur la vie des hommes ? Ou existe-t-il une certaine pluralité des pouvoirs qui peuvent se combattre et aussi, d'ailleurs, s'allier ? L'accepta-

tion ou le rejet de la position marxiste dépendra donc, en ce point précis, du sentiment général que l'on porte sur l'aménagement des pouvoirs.

Une deuxième critique correspond à ce que j'appellerai la réaction fonctionnelle. C'est une position qui est très répandue dans le monde des affaires qui, en moyenne, se révèle hostile au mot et à l'idée de groupe de pression. Sur la base de multiples entretiens, je puis la résumer ainsi : « Les groupes de pression, disent les hommes d'affaires, nous ne connaissons pas ce phénomène. Nous ne voyons en fait que des organisations professionnelles participant à la politique économique et sociale du gouvernement. Ces organismes sont consultés par les autorités auxquelles ils rendent des services irremplaçables, par conséquent vous travestissez complètement ce mouvement en le présentant comme une activité de pression. En réalité nous sommes les auxiliaires du travail gouvernemental. Si nous n'existions pas, il faudrait nous inventer et en somme vous n'avez pas le droit de nous décrire comme des gens cherchant à « investir » l'Etat ou comme des êtres n'ayant d'autre but que d'asservir les pouvoirs à des fins égoïstes ».

C'est un sentiment que l'on rencontre dans beaucoup de pays et je l'ai trouvé particulièrement intense en des pays comme la Grande-Bretagne, la Suède ou la Suisse dans lesquels les organisations professionnelles se considèrent comme des organismes « respectables ». Les réticences à l'égard de la formule « groupes de pression » sont d'autant plus vives qu'en de nombreuses occasions les milieux professionnels sont associés, dès le départ, à la confection des lois et, plus généralement, à l'élaboration des décisions : rôle des grandes commissions ou comités qui réunissent toutes les parties intéressées et dont les conclusions préfigurent souvent les choix finaux des gouvernants.

Selon les organisations professionnelles, la participation au processus décisionnel ne saurait être assimilée à une démarche de pression que par abus linguistique ou intention polémique. Seuls répondraient à ce schéma les actes entrepris en opposition ouverte avec les pouvoirs pour susciter la capitulation de ceux-ci ou du moins le renversement de décisions arrêtées. Imaginons que l'on discute le montant d'une subvention. Le groupe

veut 100, mais l'autorité n'offre que 50. Après discussion, celle-ci décide d'aller jusqu'à 70. Si les intéressés acceptent cette offre, l'interprétation de l'affaire relève de l'étude du mécanisme de liaison établi entre les autorités et les intérêts pour régler les oppositions. Si le groupe rejette l'offre et, par exemple, fait grève pour obtenir davantage, alors il ne serait plus illégitime de parler de pression.

Autrement dit, dans cette présentation fonctionnelle, la pression sanctionnerait l'échec du système normal de relations. Loin de correspondre à un état habituel, ce serait un accident, une sorte de « raté », dans le moteur de la vie politique. L'essentiel des relations entre les services administratifs et les groupements économiques, notamment, devrait être exclu du schéma de la pression des groupes.

Ce point de vue m'a été présenté à différentes reprises par des fonctionnaires dans l'intelligence et l'intégrité desquels j'ai pleinement confiance. Ils m'ont dit : « Faites attention : il y a en réalité deux séries d'organismes. Il y a les groupes de pression qui sont vraiment des organismes purement revendicatifs et qui n'apportent absolument rien au pouvoir. Ce sont simplement des organismes de pillage des finances publiques. Il y a au contraire des organismes avec lesquels nous traitons sur la base de services mutuels. Ils nous apportent des idées et des plans que nous avons besoin de connaître parce que, sinon, nous ne saurions comment aborder les problèmes. Ces organismes nous sont utiles. Bien entendu, nous nous méfions ; nous savons parfaitement qu'ils s'efforcent, aussi, d'obtenir l'avantage maximum. Mais nous avons suffisamment d'information pour ne pas tomber dans les pièges et assez le sens de l'intérêt public pour ne pas céder aux sollicitations excessives ».

Mes interlocuteurs n'hésitaient pas à ranger dans la première catégorie les associations de petits commerçants, les organismes dits de classes moyennes, les ligues de contribuables et, à plusieurs égards, les groupements de paysans. Ils mettaient dans la seconde, syndicats ouvriers, associations patronales et quelques organisations agricoles : d'après les fonctionnaires, ces groupes constituent les corps intermédiaires dont le concours est indispensable aux gouvernants dès qu'ils

renoncent aux mécanismes d'ajustement spontané des relations socio-économiques. Il est inutile d'insister sur le fait que l'expression « corps intermédiaires » transforme complètement le système d'analyse. Elle tend à conférer à ces organismes une dignité que la formule « groupe, de pression » leur ôte absolument.

En définitive, le sentiment des organismes professionnels est en quelque sorte partagé par les hauts fonctionnaires. Ceci me conduit à souligner un aspect du problème dont la notion habituelle — c'est l'un de ses défauts majeurs — ne rend pas compte : celui de l'ensemble des relations entre les groupes professionnels et le pouvoir. Il est certain qu'à partir du moment où l'Etat s'engage dans l'économie dirigée, et où il s'institue le régulateur de la conjoncture, il doit nécessairement traiter avec les représentants des affaires et du travail (3).

Cependant, il me paraît tout à fait excessif, réserve faite de l'impropriété terminologique de la formule, de renoncer, en cette occasion, au schéma « groupe, de pression ». En réalité, l'introduction des intérêts organisés dans la sphère du pouvoir confère à ceux-ci un moyen d'action de grande valeur (et, souvent, d'une portée supérieure aux actes effectués du dehors, y compris le recours à la violence). Il serait tout de même naïf d'oublier que les actions les plus bruyantes et les plus spectaculaires ne sont pas nécessairement les plus efficaces. Le groupe le plus puissant est parfois celui que l'on ne voit pas, justement parce qu'il a un accès direct et permanent aux autorités.

Au surplus, quoiqu'en disent les tenants des corps intermédiaires, l'opération d'association officielle des intérêts à la décision comporte un risque auquel je suis extrêmement sensible : celui de l'infiltration corporative. On peut craindre en effet que les intérêts admis à l'officialité n'en profitent pour animer l'un ou l'autre des « bras du pouvoir ». L'économie dirigée rend ce type de contact inévitable, mais il n'y a aucune raison pour que cette nécessité de la pratique nous conduise à abaisser la garde sur le plan scientifique.

(3) Je renvoie sur ce point à mon étude « Les organisations professionnelles et le pouvoir ». *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*, 1961, pp. 11-26.

La troisième réserve est celle des moralistes. Elle est de portée qualitative. En gros, elle fait à la théorie courante le reproche de mêler des organismes d'une haute tenue morale, qui luttent pour des causes désintéressées, à ceux qui combattent simplement pour des avantages matériels. On nous fait grief, en quelque sorte, de mettre sur le même plan la défense de la liberté et de la pensée humaine, et celle des pommes de terre. Que l'on appelle groupe de pression l'association des banquiers ou des betteraviers qui se préoccupe uniquement des intérêts immédiats de ses membres, les critiques ne feront pas d'objection, mais ils se déclareront choqués si l'on applique l'expression à ceux qui se dévouent pour l'accomplissement de causes spirituelles et morales.

Le danger de cette position est évident. Il réside dans le fait que chaque groupe tendra à réserver au voisin ou au rival l'appellation qu'il rejette pour lui. Il est difficile de décerner un brevet qualitatif sans mettre en œuvre une sorte de jugement idéologique pré-établi.

Prenons, par exemple, le problème syndical qui sous cet angle est l'un des plus délicats qui soit. Il n'est pas normal, selon de nombreux commentateurs, d'assimiler le patron qui ne pense qu'à élever son profit et l'ouvrier qui combat au niveau de la lutte pour l'existence. L'augmentation du profit et l'élévation du salaire ne sont pas moralement égales en dignité et signification sociales. A vouloir tenir la balance égale entre les deux, on ne fait que traduire une préférence pour le secteur patronal. Et, par surcroît, on s'expose à méconnaître le sens du combat syndical.

En quelques pays, dont les États-Unis sont le type, le syndicat peut, à la rigueur, être rangé parmi les *pressure groups* dans la mesure où acceptant l'ordre social établi il agit uniquement pour améliorer le niveau de vie de ses membres. Dès lors la différence entre les *leaders* syndicaux et les *business executives* tend à s'estomper. Mais chacun sait qu'une telle notion du syndicat ne correspond pas à la tradition européenne. Selon d'anciens et nombreux courants doctrinaux, l'objet du syndicat n'est pas seulement l'action au jour le jour pour l'amélioration immédiate des conditions matérielles des travailleurs, mais aussi une tentative pour modifier, dans ses fondements, une société injuste et médiocrement efficace. Il s'agit

en définitive de promouvoir des formes sociales nouvelles et en principe (car, malgré tout, les nécessités de la lutte quotidienne imposent souvent des concessions) le but général doit sinon prévaloir sur la volonté de gain, du moins, ne pas lui être subordonné. Sous cette perspective, les syndicats doivent avoir une place particulière dans notre système de groupes : on ne peut mettre exactement sur le même plan les organismes qui ne poursuivent qu'un but matériel, et ceux qui veulent modifier la société en fonction d'une vue globale de l'homme.

Mais attention ! Si j'analyse les syndicats en ces termes, c'est eu égard à une certaine optique que j'ai du monde syndical et de la vie syndicale. D'autres qui ont une conception différente soutiendront des vues très différentes. Selon eux, le syndicat est un organisme extrêmement dangereux qui est le modèle même des groupes de pression. C'est lui qui porterait la responsabilité de ce fléau de l'économie moderne : la dégradation de la monnaie en période de prospérité économique (inflation dite salariale). Pour ces critiques les prétentions du syndicat à la réforme et à la justice ne serviraient qu'à masquer des prétentions égoïstes et à courte vue.

Cette division des esprits établit parfaitement le danger des interprétations qualitatives. En essayant d'établir des distinctions entre les groupes selon des critères de ce type, nous allons au-devant de difficultés considérables les listes variant selon les affiliations idéologiques de leur auteur. C'est la raison pour laquelle, tout en étant parfaitement conscient de ses insuffisances et de ses imperfections, je pense que la catégorie « groupes de pression » à l'avantage de reposer sur des actes objectivement constatables : la volonté d'influencer la conduite des autorités qui se traduit par des faits relevant de l'observation sociologique, même si, en plusieurs cas, ces manifestations sont d'un repérage difficile.

\*  
\*\*

Admettons que la catégorie ainsi constituée représente un instrument utile pour l'analyse de l'activité des gouvernants. Bien entendu l'opération n'a de sens que si après avoir situé les convergences dans les démarches effectuées on montre



la diversité des intérêts sociaux défendus. L'étude politique ne prend son sens qu'en débouchant sur l'examen de la réalité sociale tout entière. Mais le groupe de pression n'est qu'un instrument du combat que se livrent les diverses forces au niveau des autorités publiques. Dès lors comment les distinguer des autres organismes d'intervention ?

Soit le cas des partis. Il est parfois très simple de les distinguer des groupes (présentation par les premiers de candidats aux élections). Mais les catégories ne sont valables qu'en permettant d'embrasser les situations marginales : à ce stade, l'établissement de distinctions s'avère souvent difficile (ainsi cas des petits partis). Il est indéniable que nous manquons encore d'un système adéquat de classification ou de répartition des forces qui interviennent dans la vie politique. Pour ne pas alourdir à l'excès cet exposé, je me bornerai à faire état de notions courantes. Je souhaiterai écarter de cette étude, d'un côté les organisations qui se proposent de conquérir ou d'aménager le pouvoir — ce que l'on appelle parfois les organismes de pouvoir (partis, ligues, mouvements de résistance ou de libération nationale) — et d'un autre côté les organismes qui se préoccupent de buts uniquement éducatifs (ainsi les associations ou cercles qui participent à la diffusion des idéologies sans essayer, tout au moins au départ, de peser sur le pouvoir).

Dès lors, je réserverai la notion de groupe de pression aux organismes dont les rapports avec le pouvoir se définissent par le dyptique « représentation-revendication ». Il s'agit des organismes qui s'estiment représentatifs d'un secteur ou d'un courant de pensée et qui revendiquent, à ce titre, la prise de mesures d'ordre moral ou économiques. Ce sont ces groupes qui se servent de l'action politique pour arriver à la réalisation de leurs objectifs (étant entendu qu'en diverses occasions le secteur politique retourne la situation en confisquant à son profit la force de ces organismes).

La classification ainsi suggérée est imparfaite. Il faut tenir compte des organismes qui changent de nature durant leur existence sans que l'on soit toujours en mesure de préciser avec certitude la date et l'ampleur de cette inflexion ou mutation (cas du Poujadisme en France). Il y a aussi des groupes qui accomplissent des tâches multiples ou

plus exactement qui assument simultanément des comportements divers (cas des organismes syndicaux français qui entendent lutter à la fois pour la satisfaction des revendications professionnelles et contre les tentatives insurrectionnelles). Signalons enfin le cas de certains organismes qui, sous une apparence d'autonomie sont, en fait, à la remorque d'autres groupes. Il n'est pas facile de connaître le degré exact de dépendance des organisations annexes.

Au total la notion encore empirique et imparfaite du groupe de pression qui sera utilisée ici s'applique aux groupements dont le caractère est de ne pas rechercher le pouvoir pour le pouvoir et de ne pas se borner à une action éducative.

Me limitant aux organismes « représentation-revendication » je voudrais m'attacher à préciser quelques aspects de leur évolution récente. Je me placerai successivement sur deux plans : les caractéristiques mêmes de ces groupes (description et évaluation de quelques uns de leurs traits distinctifs); l'état des rapports entre les pouvoirs et les groupes (examen des répercussions de l'activité des groupes sur la machine étatique).

Il va sans dire que dans le cadre d'une simple conférence je ne pourrai évoquer que certaines des propriétés de ces organismes et quelques-unes des modalités de leur action. J'essaierai cependant de faire une sélection qui éclaire le moment présent de l'évolution.

## I

Il semble que dans la plupart des pays, les groupes se signalent aujourd'hui par un renforcement et une rationalisation de leur activité. Ce phénomène, d'ailleurs, n'est pas propre aux interventions effectuées dans la vie publique. Il caractérise tout le secteur de l'action collective. Mais nous en percevons facilement les effets au niveau de l'analyse politique.

Trois traits me paraissent illustrer ce courant avec une force particulière :

- a) La propension à l'organisation ;
- b) L'introduction des groupes dans la sphère étatique qui renforce leur capacité d'influence ;
- c) La tendance à rechercher l'appui ou la neutralité de l'opinion.

Aucun de ces éléments n'est une nouveauté, mais ils s'affirment présentement avec plus de force que dans le passé.

#### A. — La propension à l'organisation

C'est un phénomène très général. On a pu le qualifier d'« associationite » : le mot traduisant l'acharnement de nos contemporains à former des associations (dont toutes ne répondent pas à un besoin important ou urgent). L'exemple le plus frappant de cette propension est fourni par les professions libérales. Pendant longtemps elles ont été considérées comme des refuges de l'individualisme. Or, quiconque étudie aujourd'hui les groupes de pression, se rend compte que, parmi les secteurs les plus puissants et les plus agissants, il faut compter un certain nombre de ces professions.

Aux Etats-Unis, en Angleterre, en France et dans bien d'autres pays, on constate notamment que les médecins disposent désormais d'organisations solides et combatives qui, au nom de la « médecine libérale », discutent pied à pied, avec les gouvernants et les services de la sécurité sociale, les mesures ayant pour objet de promouvoir des formes nouvelles d'activité professionnelle (lutte actuelle des médecins français contre le principe de la tarification des actes médicaux).

Prenons aussi le cas des magistrats. Pendant longtemps, en France, les juges ont été des parents assez pauvres de la fonction publique; ils ne revendiquaient pas parce que ce n'était pas conforme à l'éthique de la magistrature. Mais un jour, ils ont formé une association qui s'efforce d'améliorer la condition de ses membres. Depuis lors, on doit le souligner sans pour autant établir un lien de cause à effet entre les deux phénomènes, le statut matériel du magistrat est devenu meilleur. Désormais l'Union Fédérale des Magistrats discute avec les autorités gouvernementales et, le cas échéant, critique leur action.

Cet effort d'action collective des professions libérales qui acceptent les servitudes de la formule syndicale (recours à la grève compris) est l'une des meilleures preuves de cette propension à l'organisation dont je fais l'une des caractéristiques des groupes de pression à l'heure actuelle.

Le monde des étudiants a évolué dans le même sens.

Notons aussi le développement considérable de tous les mouvements d'Action Catholique ou d'inspiration chrétienne. Cette tendance n'affecte pas seulement le catholicisme. En étudiant le protestantisme, que l'on considère généralement comme une confession très divisée, j'ai constaté un grand effort d'organisation tant sur le plan national qu'au niveau international. Le Conseil Œcuménique des Eglises est le couronnement de cet effort : on sait qu'après la récente adhésion de l'Eglise russe, il rassemble l'essentiel des confessions protestantes et orthodoxe.

N'en déduisons pas que tous les intérêts ont une égale propension à s'organiser. On peut citer toute une série de secteurs où l'action collective est en retard. Les jeunes par exemple ont été longs à se rassembler. Mais, actuellement, dans certains pays dont la France, ils sont parvenus à créer des organes de collaboration et de coordination.

On peut en dire autant des familles nombreuses. Certes, dans des pays comme la France ou la Belgique, elles disposent de groupements solides pour assurer leur représentation ou leur défense. Ailleurs, cette catégorie — que pourtant les gouvernements ont l'habitude de négliger — ne se manifeste guère.

Arrêtons-nous un instant sur le cas des consommateurs. Il est vrai que l'intérêt « consommation » a été longtemps délaissé dans les sociétés contemporaines. Ce n'est qu'à une époque très récente que l'on a vu se former des organisations de consommateurs. La plupart toutefois ne sont pas encore en mesure de se battre à égalité avec les producteurs qui exercent une influence dominante sur la vie économique.

Je voudrais en terminant ce paragraphe signaler un point important pour la France et pour la Belgique : la naissance et l'extension de groupes qui se fondent pour promouvoir un intérêt territorial. Ces groupes, qui ne défendent pas une profession ou une catégorie, se préoccupent du destin d'une ville, d'une province, d'une région. Leur but est de protéger et de valoriser un territoire, d'assurer son destin.

Je me suis rendu compte de la structure et des modes d'action de tels organismes en étudiant, il

y a quelques années, le problème de l'adduction des eaux du Val de Loire à Paris. Ce débat, qui dure depuis 1911, oppose aux services de l'administration parisienne les défenseurs des riverains de la Loire. Jusqu'à présent, ceux-ci sont parvenus à bloquer toutes les mesures prises.

Il existe dans de nombreux pays des organismes du type « Chambre de Commerce » qui, au fond, entrent dans cette catégorie. Les essais de planification régionale entrepris en de nombreux États ont provoqué la formation de nouveaux groupes souvent très actifs. Plusieurs d'entre eux ont défrayé la chronique de l'actualité politique en défendant âprement des régions pauvres ou déshéritées : ainsi pour la Bretagne le Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons (animé par M. Pleven). Dans un ordre d'idée différent je citerai pour la Corse le Mouvement du 29 novembre qui se veut étranger à toute affiliation partisane.

Ces organismes qui ne correspondent pas tout à fait au schéma usuel des groupes de pression présentent deux caractéristiques, dont la première beaucoup plus commune que la seconde :

1° D'une part, association des autorités publiques locales aux forces de l'économie privée. Le Mouvement du 29 novembre en Corse groupe non seulement les chambres de commerce, les syndicats, les affaires, mais aussi les élus locaux, les maires, les députés ; c'est une véritable synthèse de la vie sociale de l'île.

2° D'autre part établissement d'une jonction entre l'économique et le politique. A vrai dire, cette propriété qui n'est nullement générale, aboutit à des revendications de portée variée qui vont du simple renforcement de l'autonomie administrative à la reconnaissance d'une personnalité propre au sein de la communauté nationale (courant fédéraliste wallon).

### B. — L'introduction des groupes de pression dans la sphère étatique

La théorie classique des groupes de pression est fondée sur l'idée que la pression sur les autorités s'effectue du dehors. Or nous constatons que dans des cas extrêmement nombreux les autorités publiques font siéger à côté d'elles les représentants des intérêts organisés.

J'évoquerai d'abord le grand phénomène connu en France sous le nom d'administration consultative.

Les groupes ont été introduits dans les structures administratives par la constitution de conseils ou de commissions auxquels ils participent. Ceux-ci sont extrêmement nombreux sans se révéler toujours nécessairement actifs. On a vu se former des organismes de gestion commune dont les offices chargés d'organiser le marché d'un produit (Office des Céréales) et les sociétés professionnelles créées pour régulariser les cours de certaines denrées (ainsi la viande). Dans des institutions de ce genre, on note une imbrication du public et du privé obligeant à réviser les idées reçues sur l'exercice de la pression. Les groupes de pression participent désormais officiellement au gouvernement de la Cité.

Nous avons en France un Conseil économique et social où siègent notamment les représentants des grandes organisations professionnelles. Le régime actuel, ayant considérablement abaissé le Parlement, tente par un curieux effet de compensation, de valoriser le rôle du Conseil économique et social dont pourtant la capacité consiste, principalement, dans la formulation d'avis de portée académique. Cet essai de valorisation s'est particulièrement manifesté à l'occasion de l'approbation du Quatrième Plan de Modernisation et d'Équipement. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait qu'aucun Conseil de ce type ne saurait remplacer, en régime démocratique, les assemblées parlementaires traditionnelles.

Je signalerai enfin le rôle des commissions de modernisation qui rassemblent dans le cadre du Commissariat au Plan les diverses catégories d'agents intéressés au développement d'une branche ou d'un secteur (patrons, syndicats ouvriers...) ainsi que des techniciens de ce domaine. Ces commissions participent à l'élaboration des choix et à la fixation des objectifs de la vie économique.

Ces exemples suffisent pour montrer la densité de la pénétration des groupes dans la sphère gouvernementale. Avec des modalités diverses de tels phénomènes s'affirment aujourd'hui dans tous les pays. La pression ne se fait plus uniquement du dehors ; elle se produit souvent du dedans. C'est en pensant à ces notions que beaucoup revendiquent aujourd'hui pour les groupes l'appellation de « corps intermédiaires » (*supra*).

Des jugements contradictoires sont portés sur cette expérience. Beaucoup, notamment chez les juristes, sont sévères à son sujet. Ils estiment qu'en introduisant les intérêts dans la sphère étatique, on aboutit à leur donner une sorte d'initiative législative indirecte, mais très réelle. Ainsi seraient transformées, subrepticement, les conditions dans lesquelles s'élabore la loi, celle-ci étant, en fait, préparée par ceux auxquels elle doit s'appliquer. Ce mouvement aboutirait donc à placer sur les mêmes têtes la qualité de juge et de partie. D'autres, à l'inverse, considèrent que cette tendance est fondamentalement juste. La démocratie représentative qui repose sur le citoyen est dépassée et ne correspond plus au jeu des mécanismes économiques et sociaux actuels. En une époque où prévaut la notion d'efficacité, la représentation classique ne peut suffire et il convient de la doubler d'institutions dites de « démocratie fonctionnelle ».

Cette expression relativement neuve, a en réalité pour objet de couvrir des pratiques corporatives dont j'ai déjà dit qu'elles m'inspiraient une profonde méfiance. Certes en période d'économie dirigée et de *Welfare State* il est souhaitable, et même indispensable, que les intérêts organisés soient associés à la préparation de la loi, mais le premier et le dernier mot doivent rester à l'autorité publique, garante de l'intérêt collectif. On taxe parfois cette position de « jacobine ». J'avoue que ce reproche ne me semble pas très sérieux. Qui-conque a vécu, par exemple, l'expérience des Comités d'Organisation de Vichy sera vraisemblablement porté à appuyer ce point de vue. Quoi qu'on en puisse écrire, l'instance publique reste l'ultime sauvegarde du citoyen et, aussi, du consommateur : ce qui ne veut pas dire qu'elle est toujours à la hauteur de ses responsabilités. Mais c'est là un mal dont le corporatisme, ouvert ou diffus, ne peut qu'aggraver l'ampleur.

Ce sont là propos de morale civique. Sur le plan sociologique, une question se pose : le phénomène, tel qu'il existe aujourd'hui, renforce-t-il ou non la puissance des groupes ? Indiscutablement, je crois qu'il est favorable à ceux-ci.

Toutefois, j'estime que l'introduction des groupes dans la sphère étatique n'aboutit pas, ainsi qu'on le dit parfois un peu vite, à la colonisation de l'administration par les intérêts et à la domes-

tication des fonctionnaires. Je crois que ceux-ci ont de solides facultés de résistance qu'ils mettent souvent à profit. Mais les fonctionnaires n'aiment pas beaucoup les histoires. Ils ont dès lors un certain goût pour le compromis : dans la mesure où l'on peut s'arranger autour d'une table, quitte à octroyer aux intérêts certaines concessions, ils accepteront de les faire. Ainsi, en réunissant autour des services administratifs pour préparer le travail un certain nombre d'intéressés, en les convoquant dans des bâtiments officiels avec une certaine majesté due au caractère réglementaire de leur nomination, on renforce les facilités d'« accès » et la capacité d'influence dont disposent les groupements. C'est là une conséquence importante qui me conduit à émettre des réserves sur le mouvement ainsi analysé.

### C. — La tendance à rechercher l'appui ou la neutralité de l'opinion

C'est un trait caractéristique de l'attitude des groupes de pression, plus peut-être aux États-Unis et en Grande-Bretagne que sur le continent européen, bien que l'imitation soit rapide en un tel domaine. On fait de plus en plus appel à des techniques de persuasion et on oppose, notamment aux États-Unis, ce qu'on appelle le vieux *lobby*, celui de la machination et de la corruption, au nouveau *lobby* qui serait celui de la documentation et de l'information. Le groupe de pression se préoccuperait de donner un avis, le meilleur qu'il puisse offrir (*the best advice*). Le groupe agirait désormais au nom de l'intérêt public : il s'efforcerait non plus de « tordre le bras » de son interlocuteur, mais plutôt de le convaincre.

Divers commentateurs universitaires font leur cette position, témoignant ainsi d'un grand conformisme moral. Si le nouveau *lobby* a pris une expansion considérable, je crois tout de même que le vieux demeure avec des procédés que l'on déclare, un peu vite, disparus.

Mais le nouveau *lobby* mérite d'être examiné d'un peu plus près, car il n'est pas du tout acquis que nous ayons à gagner au changement. Tout ce qui peut nous conduire vers le « meilleur des mondes » doit faire l'objet d'un examen attentif. N'est-ce pas le cas de ces procédés ?

Une première manière de solliciter l'opinion est

de lui rendre manifeste l'existence de certains problèmes. De nombreuses techniques y pourvoient dont l'emploi de la non-violence. Il est surprenant d'observer l'éclat que peut valoir à une cause, la réalisation d'un jeûne ou d'une grève de la faim. Pensons aussi au retentissement dans l'opinion mondiale de la tentative des Freedom Riders dans divers Etats du sud des Etats-Unis. Dix à douze personnes, en se heurtant à des policiers, ont provoqué un événement en soi tout à fait secondaire. Mais la presse mondiale a donné une énorme publicité à cet incident mineur. Les forces de pression s'efforcent ainsi de plus en plus de retenir l'attention du public. Le cas le plus spectaculaire a été la confiscation de la Santa Maria par le capitaine Galvao. Tout ceci répond à un calcul très simple : obtenir que l'opinion, mise en alerte, pèse sur les autorités dans un sens favorable aux intérêts concernés. C'est en somme un détour dans l'exercice de la pression. Mais, il y a un second aspect de l'action sur l'opinion ; il s'agit, dans le cadre de campagnes de relations publiques, de persuader les citoyens de la justesse d'une cause. Il n'est pas toujours facile de définir les relations publiques et surtout de les distinguer de la publicité dite collective. En principe les relations publiques ne font pas de publicité ; elles ne cherchent pas à vendre, mais visent simplement à donner au public une bonne idée de l'homme ou du groupe en cause. Ce n'est finalement rien d'autre qu'une forme particulière de la réclame. On présente au public un homme d'Etat ou une firme comme d'autres, au même moment, essaient d'étendre la clientèle d'un savon ou d'un réfrigérateur. Or, ce phénomène se développe énormément, signe de l'« américanisation » qui marque nos pays.

Le meilleur exemple à donner, bien qu'il soit caricatural, est celui du Réarmement Moral. Cet organisme publie, de temps à autre, dans les principaux journaux mondiaux, des pages entières de publicité pour signaler que, chaque jour, il sauve le monde de l'expansion du communisme. Mais le Réarmement Moral n'est pas seul à recourir à cette technique. De plus en plus, on voit se développer des campagnes qui ont pour objectif de rendre l'opinion favorable ou sympathique à une cause. On a parfois utilisé cette technique d'une façon systématique. Ainsi en Angleterre, sous le premier gouvernement travailliste d'après-guerre,

un certain nombre de grandes entreprises menacées par la nationalisation ont lancé de grandes campagnes pour tenter d'établir la supériorité de l'entreprise privée.

Les spécialistes de la presse soulignent l'ampleur croissante des procédés de publicité dite rédactionnelle : on ne fait pas de publicité directe au nom d'un produit, mais on consacre un reportage à l'usine qui le produit. Ou plutôt on fait les deux et si le journal veut la publicité ordinaire, il doit accepter le reportage.

Ces procédés sont-ils efficaces ? Les psychologues estiment que ces techniques, utiles pour modifier les opinions superficielles (cas des électeurs flottants) ne sont pas aussi puissantes quand il s'agit de transformer les attitudes profondes. De telles observations inclineraient plutôt à l'optimisme, mais les procédés de conditionnement, qui utilisent les recherches psychologiques les plus modernes, sont en constant progrès.

Le mouvement appelle aussi un jugement moral. Beaucoup d'auteurs américains déclarent les campagnes de relations publiques préférables à l'achat d'un certain nombre de parlementaires et de fonctionnaires. Après tout, je n'en suis pas sûr. Je me demande si le cynisme du vieux *lobby* — cette volonté ouverte de gagner des avantages à tout prix — ne valait pas mieux que cette espèce de gigantesque hypocrisie qui présente les phénomènes sous une lumière déformante. Au risque de paraître cynique je déclare préférer la corruption au conditionnement social (le second d'ailleurs n'excluant pas la première). Il est probablement plus facile de lutter contre les conséquences de la vénalité que contre les effets de l'action psychologique.

Si donc nous additionnons ces trois éléments que sont la propension à l'organisation, l'introduction des intérêts dans la sphère de l'Etat, la tendance à une action de persuasion, nous avons là les éléments d'une sorte de renforcement et de rationalisation de l'action des groupes de pression dans la vie contemporaine. Quelles en sont les conséquences sur le travail des autorités

## II

Dans la deuxième partie de cet exposé, je vais examiner les effets de l'action des groupes sur la

conduite des affaires publiques. Il s'agit de dégager un certain nombre d'éléments définissant le poids global des groupes sur les pouvoirs gouvernementaux (au sens large du terme : assemblées, ministres, fonctionnaires, etc.). Je laisserai volontairement de côté le problème du succès et de l'échec des groupes à titre individuel. Cette question est complexe. Il est d'ailleurs curieux de noter que l'on envisage surtout le succès et presque jamais les échecs. La théorie de l'échec des groupes de pression n'a, à ma connaissance, jamais été faite. En insistant sur les réussites, les commentateurs tendent à accréditer la thèse de la toute puissance des groupes.

Je m'en tiendrai ici à l'étude des rapports généraux des groupes avec la vie politique en examinant trois points :

1° Les groupes et les conditions du travail gouvernemental.

2° Les groupes et la direction de la politique gouvernementale.

3° Les groupes et la notion d'intérêt public.

#### A. — Les groupes et les conditions du travail gouvernemental

L'action permanente des groupes sur le pouvoir ne pouvait manquer de transformer les conditions dans lesquelles s'exerce aujourd'hui l'activité politico-administrative. On doit signaler ici l'effort constant des professionnels pour se renseigner sur les intentions du pouvoir : d'où la naissance d'un véritable culte de l'indiscrétion qui donne lieu à des pratiques parfois extrêmement contestables. Il devient de plus en plus difficile de préparer quelque chose dans le secret, tout projet, tout commencement de projet étant immédiatement soumis aux groupes, lesquels peuvent, dès le début, se mettre en position de bataille. Les groupes consacrent une part considérable de leurs efforts à « surveiller » le pouvoir. Ils utilisent à cet effet un réseau de relations dont la valeur et la cohérence dépendent en une large mesure des ressources du groupe ou des appuis spontanés qui s'offrent à lui (cas des syndicats de travailleurs). En un sens, cette surveillance est un aspect de la liberté de l'information : mais cette liberté ne saurait couvrir, sans danger pour la valeur du travail gouvernemental, les manœuvres faites pour

connaître et torpiller dans l'œuf les projets des ministres et de leurs collaborateurs.

On peut aussi se demander si l'action tenace des groupes de pression n'a pas pour effet de détourner l'attention des dirigeants des problèmes généraux vers des questions particulières. Je n'ai pu analyser que rarement le courrier des parlementaires et les fameuses lettres de recommandation. Toutes les fois où cette étude a été possible, j'ai constaté que les citoyens s'occupent fort peu des grands débats et centrent leurs interventions sur des questions d'un intérêt immédiat pour leurs personnes ou pour leurs biens (demande de facilités ou faveurs pour l'accomplissement du service militaire, la liquidation d'une pension ou d'une indemnité au titre de la sécurité sociale, etc.). Au cours des campagnes électorales, le candidat essaie de parler de la paix et des alliances internationales : cependant son auditoire lui demandera ce qu'il compte faire pour assurer à ses électeurs éventuels la couverture des dégâts causés par les sangliers (4).

Ce passage du général au particulier est en effet manifeste lors des campagnes électorales. Les députés sortants et les autres candidats sont harcelés par les groupes qui les adjurent de prendre des engagements spécialisés et souvent contradictoires. Interviennent alors les chasseurs, les agriculteurs, les partisans et adversaires de l'Europe, les amis et ennemis des écoles libres... Au milieu de toutes ces revendications, il reste peu de temps pour l'étude et la discussion du projet global sans lequel la vie politique perd sa cohérence et n'a pas de principe.

Il se peut aussi que les groupes de pression accentuent les rivalités intra-administratives. Certes, les groupes n'ont pas inventé les querelles entre fonctionnaires, elles font partie inhérente de la vie administrative. Mais, cela étant, chaque groupe fait pression sur « son » ministère ou « son » service. Chaque ministère ou chaque service tend à avoir une clientèle, source de solides disputes entre bureaux et qui sont soigneusement attisées du dehors. C'est pourquoi on peut se demander si certaines tensions de la vie administrative ne sont pas provoquées ou développées par des interventions externes. Enfin, ne l'oublions

(4) Christian Pineau : *Mon cher député*, Paris, 1959, p. 22.

pas, il y a une forme d'intervention corruptrice qui joue un rôle différent selon les époques ou les pays et qui transforme les conditions dans lesquelles est prise la décision. Je ne pense pas que, dans nos pays, ces pratiques jouent un rôle considérable, mais on ne saurait les passer sous silence.

Au total, l'activité des groupes influence les conditions d'exécution du travail gouvernemental à ses divers niveaux. En fait, ces points ont été peu étudiés (l'analyse approfondie de l'administration en particulier n'ayant été que partiellement faite). Plusieurs aspects de ces démarches prêtent sans doute le flanc à la critique : considérons pourtant, avant de les qualifier avec sévérité, que ces défauts et excès sont, en quelque mesure, la contre-partie de l'effort entrepris pour démocratiser la vie publique et spécialement la vie administrative. L'expérience établit qu'en échappant au contrôle, l'Administration tend à adopter des comportements autoritaires qui font alors regretter les périodes durant lesquelles la liberté accordée aux administrés ne va pas sans quelque licence.

On évoque parfois l'éventualité d'une réglementation de l'activité des groupes. Des systèmes sont proposés qui, sur le papier au moins, laisseraient subsister les bons côtés des interventions des groupes en supprimant les abus que ceux-ci tendent à commettre si l'on n'y prend garde. Ces idées ne sont pas sans mérite. Mais la répartition entre les bons et les mauvais côtés est nécessairement dangereuse et arbitraire. Il est difficile d'imposer des barrières ou des limites aux groupes sans mettre en cause les principes mêmes de la confrontation démocratique. La réforme ne pourrait qu'être affaire de mœurs.

#### B. — Les groupes de pression et la direction de l'action gouvernementale

Je n'hésiterais pas à prendre sur cette question une position de principe : l'action des groupes de pression s'exerce généralement, quoique pas toujours, dans un sens conservateur. Le mot « conservateur » est pris ici en un sens technique. Conservateur = « qui conserve », qui veut maintenir en l'état. Je ne parle ni de conservatisme, ni de parti conservateur. Je crois que sous n'importe quel régime (communiste compris) les groupes exercent une pression de sens conservateur.

Nous observons à un moment quelconque un certain nombre de structures et de pratiques. L'action des organismes intéressés a plutôt pour but de les maintenir que d'en susciter, d'en faciliter, voire d'en admettre, la modification.

Je pourrais donner de nombreux exemples de cette tendance. Il y a, dans chaque pays, — et il serait intéressant d'en établir le tableau, pays par pays — une série de domaines qui sont pratiquement interdits aux autorités. Et si celles-ci se risquent à y intervenir, il est probable que l'échec sanctionnera ces tentatives. En France, la modernisation des circuits commerciaux qui embrasse en particulier le déplacement des Halles de Paris entre dans cette catégorie. Signalons aussi le cas du privilège des bouilleurs de crû. Le rapport Armand-Rueff sur les obstacles à l'expansion économique a fourni une longue liste de tels problèmes : en dépit d'un acquiescement de principe aux réformes proposées, le pouvoir gêné, il est vrai, par les circonstances, n'a pas été en mesure d'en poursuivre la réalisation.

Dans certains cas, le pouvoir a eu la possibilité et, en tout cas, la volonté d'engager une action (mesures anti-alcooliques prises par le régime de Vichy et plus récemment par le cabinet de M. Mendès-France) : mais, dans les deux cas, les groupements ont pu obtenir l'annulation complète des dispositifs lésant leurs intérêts. L'établissement de ce tableau des secteurs interdits serait une utile contribution à l'étude des limites qui affectent l'action des gouvernants (ce qui est « politiquement impossible »).

Une deuxième conséquence de l'action des groupes tient au fait qu'ils ne sont pas seuls et s'opposent souvent les uns aux autres. Cette situation crée une propension à l'immobilisme gouvernemental. Le pouvoir n'arrive pas à se décider. Ou encore, il trouve dans cette opposition un prétexte commode pour se dispenser d'agir. Et il y a ainsi des questions dont on parle pendant très longtemps sans qu'un effort véritablement sérieux soit fait pour résoudre les difficultés. Tel est le destin de la coordination des transports. On n'a jamais pu y apporter de solution adéquate par suite de la force des intérêts en présence. Ceci est également un facteur indirect de conservation.

Au total l'action des groupes s'exerce normalement dans le sens de la « protection du passé ».

Chaque groupe considère que le maintien des choses en l'état est sa vocation principale. On observe même ce phénomène chez des groupes d'esprit progressif, tels que les syndicats. Dans les problèmes de reconversion industrielle, au sujet des questions de planification régionale, les syndicats ne défendent pas toujours les points de vue les plus utiles au pays simplement parce qu'ils ont le souci de préserver un certain nombre de situations. Sur le plan moral ils ont certes de fort bonnes raisons d'agir ainsi. Mais les conséquences de ces attitudes sont fâcheuses pour le rendement des forces productives.

Finalement les groupes d'intérêt sont facteurs de stagnation. Un auteur anglais a écrit un livre sur la société stagnante (5). Je crois que dans les sociétés où les groupes s'équilibrent et se surveillent, sans que les uns puissent prendre le dessus sur les autres, on risque d'aboutir à une cristallisation des structures défavorables à l'esprit d'innovation et au progrès social. Finalement tout le monde s'acharne à conserver ce qu'il possède : tendance particulièrement marquée dans les phases de dépression économiques au cours desquelles elle suscite des revendications et pratiques malthusiennes. La décennie 1930-40 constitue de ce point de vue un inépuisable réservoir d'expériences.

Depuis 1945, en France, on a pris l'initiative de détruire un bon nombre de ces obstacles et servitudes. L'initiative est parfois venue de certains groupes privés mais, surtout au départ, l'impulsion novatrice a largement trouvé sa source dans le secteur public et para-public. C'est là un point de première importance pour la théorie politique. Il nous conduit directement à poser le problème de l'intérêt public.

### C. — Les groupes de pression et la notion d'intérêt public

Les groupes ont, dans l'ensemble, contribué à ce que l'on pourrait appeler l'abaissement de la notion de l'intérêt public. L'intérêt public, chaque groupe s'en proclame le champion; chaque groupe estime qu'il représente, à lui seul, l'intérêt général. Dans bien des cas, les gouvernants ont donné le mauvais exemple en attribuant un caractère d'intérêt général à des mesures qui, en fait, répon-

daient à la défense ou à l'expansion de positions égoïstes.

La situation est telle que dans certains pays, plus personne ne croit à l'intérêt général et que plus personne n'admet même qu'il puisse y avoir un intérêt public distinct de celui des participants au système social. Cette attitude s'exprime notamment par la formule déclarant que l'intérêt général est simplement la somme des intérêts particuliers. Sans le savoir, les partisans de cette thèse au niveau de la pratique rejoignent les théoriciens américains du *group basis of politics* : position que l'on présente souvent comme le néo-pluralisme. Selon cette théorie, la décision dépend de la poussée et de l'intensité respective des groupes rivaux. C'est l'image du parallélogramme des forces à l'intérieur duquel s'affrontent les éléments en lutte. Le plus puissant ou le mieux armé l'emporte, les historiens s'arrangeant ensuite pour que le droit ait l'air de justifier la force.

Le néo-pluralisme américain met exactement sur le même plan le Parlement, les Ministères, les institutions administratives et les groupes privés. Les organismes publics sont ainsi dépouillés de la majesté que nous leur attribuons : ils ne sont que des groupements d'intérêt comme les autres. Tantôt ils agissent pour leur propre compte, tantôt ils interviennent au profit d'autres éléments de la vie sociale. Les autorités publiques sont donc dans la mêlée au même titre que les associations privées. La solution finale dépend de la poussée respective des forces qui interviennent dans la constitution du parallélogramme. L'intérêt public n'est plus qu'un mythe ou une chimère ou encore un essai de justification *a posteriori*.

Il existe une certaine ressemblance entre la théorie néo-pluraliste et le marxisme. Mais d'importantes différences les séparent et les opposent. Le marxisme estime que l'intérêt général est le prétexte utilisé par la classe dominante pour défendre ses propres intérêts. Le néo-pluralisme estime que les jeux n'étant pas faits à l'avance c'est tantôt l'un et tantôt l'autre qui l'emporte. La victoire dépend de l'état des forces en présence. Cette succession d'ajustements et de désajustements est destinée à se poursuivre sans solu-

(5) Michael Shanks: *The stagnant society*. Penguin Books, 1961.



tion de continuité tandis que le marxisme prévoit une rupture et l'avènement d'une société sans classe.

Il est délicat d'exprimer en quelques mots la notion de l'intérêt public qui établit un lien entre la sociologie, la science politique et la philosophie politique. Si nous en venons à la négation de l'intérêt public, il est clair que les groupes sont fondés à se montrer intransigeants et à repousser la discipline collective. Ils peuvent tenir pour une contrainte intolérable tout ce qui tend à limiter ou à compromettre leurs revendications. En une large mesure, la dégradation de la notion d'intérêt public dans un pays comme la France explique le recours à la violence qui caractérise l'action collective. Un groupe se met en position de bataille avant même qu'il ne soit frappé et parfois qu'il ne soit réellement menacé : il proclame son « exaspération » dès qu'on s'occupe de lui dans un sens qui n'est pas conforme à ses intérêts et il refuse d'admettre qu'on puisse le faire au nom d'un intérêt supérieur au sien propre.

Le risque inverse est de donner à la notion d'intérêt public un aspect de pur conformisme qui en fasse un instrument de défense de l'ordre établi. Je pense que l'intérêt général a un sens nécessairement conventionnel et que sa détermi-

nation ne saurait échapper complètement à l'action du rapport des forces. En même temps — et je repousse sur ce point le néo-pluralisme — il ne me paraît pas impossible de prendre du recul par rapport à un problème à la solution duquel on n'a pas d'intérêt personnel. Cette faculté correspond à l'esprit et à la mission de service public. En somme, c'est du comportement des hommes, et singulièrement des agents de l'État, que dépend la sauvegarde de l'intérêt collectif — tel que contribue à la déterminer le contexte social.

La notion d'intérêt public est complexe ; elle relève finalement d'options philosophiques et de choix moraux. Mais au terme de cet exposé consacré aux aspects sociologiques des groupes, je ne pouvais éviter de mentionner ce problème. En faisant de la science politique, nous nous efforçons, dans la mesure du possible, de saisir objectivement les phénomènes : mais il y a ensuite un jugement moral à porter sur eux. Si je sépare ces deux niveaux ce n'est pas pour contester la valeur de l'examen philosophique. L'une et l'autre de ces démarches sont indispensables, mais elles ne relèvent pas du même plan de pensée. Il est bon en tout cas que le sociologue conçoive qu'au delà de sa discipline se situe le problème des choix moraux et du destin de l'homme dans la vie sociale.



# Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique

---

par Jean LADRIERE,  
Professeur à l'Université de Louvain.

★

Toute étude des groupes de pression dans un pays déterminé doit comporter, bien entendu, une analyse aussi complète que possible des faits. C'est seulement sur la base d'une analyse empirique assez vaste que l'on peut songer à édifier une théorie valable. Nous ne disposons pas encore, en ce qui concerne le fonctionnement des groupes de pression en Belgique, de données empiriques assez complètes pour que l'on puisse songer à proposer une synthèse théorique sérieuse. Cependant, il peut être utile, en vue d'orienter l'étude empirique, de formuler, sur la base des connaissances fragmentaires dont on dispose déjà, certaines hypothèses globales qui devront, bien entendu, être soumises à la vérification, qui devront être précisées et revisées, mais qui, de façon provisoire, peuvent fournir une base de discussion pour l'orientation de la recherche. On s'attachera ici à formuler de telles hypothèses. Mais il sera utile pour cela de proposer d'abord quelques considérations générales au sujet d'une théorie globale du système politique, de rappeler ensuite quelques-uns des aspects les plus caractéristiques de la situation belge

## PREMIERE PARTIE QUELQUES REMARQUES THEORIQUES PREALABLES

Il s'agira ici, en vue de préparer les interprétations relatives à la situation belge, de replacer l'étude des groupes de pression dans le cadre d'une théorie globale du système politique. Le point de vue adopté sera délibérément formel, en ce sens qu'il ne sera pas tenu compte des différents types

de systèmes ni des raisons qui expliquent la différenciation des systèmes. On s'efforcera d'une part de saisir le processus politique dans son ensemble et d'autre part d'introduire le facteur temps, c'est-à-dire l'aspect dynamique du système (1). On distinguera les aspects suivants : le contexte culturel, le système du pouvoir, la fixation des objectifs, les stratégies, le résultat global, c'est-à-dire les rapports entre l'action des groupes et l'intérêt général.

### 1° Le contexte culturel.

C'est l'ensemble des représentations, des croyances, des idéaux, des normes et des modèles de comportement qui existent dans une collectivité déterminée à un moment donné et qui concernent le comportement social. Ces facteurs interviennent à trois niveaux : d'abord en ce qui concerne la fixation des modes d'action, en second lieu en ce qui concerne les limites de l'action, enfin en ce qui concerne les objectifs.

Les représentations sont constituées par l'ensemble des idées théoriques et pratiques que les individus, en tant qu'individus ou en tant que représentants de certains groupes, se font de la société dans laquelle ils vivent et de leurs situations respectives, en tant qu'individus ou en tant que membres de groupes, à l'intérieur de cette société. La partie la plus importante de cet ensemble de représentations est celle qui porte sur le cadre institutionnel. Il faudra se demander comment les

---

(1) Cette première partie reprend certains éléments d'une étude sur *Les groupes de pression et le processus politique global*, parue dans le *Courrier Hebdomadaire* du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (C.R.I.S.P.), n° 88, 9 décembre 1960, 25 p.

individus et les groupes voient ce cadre, comment ils se représentent les possibilités d'action à l'intérieur de ce cadre et sur les facteurs qui en déterminent la forme concrète. D'autre part, il faudra se demander comment chaque groupe se voit lui-même et comment il voit les autres.

Ces diverses représentations comportent une part purement subjective, une part résiduelle d'appréciation où interviennent des éléments irrationnels et une part qui peut être rationalisée, et par conséquent objectivée et généralisée, et qui pourra donc faire l'objet d'une analyse scientifique. L'effort des sociologues qui s'occupent des groupes de pression a précisément pour effet de fournir aux représentants des groupes des schémas rationalisés qui, dans la mesure où ils pourraient être rendus opérationnels, permettraient sans doute de modifier les conditions de l'action des groupes. Naturellement, il n'y a pas moyen d'éliminer complètement les facteurs irrationnels. On peut se demander dans quelle mesure il est possible de réduire la politique à la science ; mais il y a, semble-t-il, des raisons de principe qui nous obligent à penser qu'une telle réduction est impossible, en tout cas en un sens absolu. Il faut tenir compte, d'autre part, de la pluralité des représentations qui peuvent coexister au même moment dans une société donnée ; des représentations simultanées peuvent d'ailleurs comporter des incompatibilités, ce qui entraîne fatalement des conflits au moins partiels.

À côté des représentations, nous avons les normes, c'est-à-dire les règles ou les modèles de l'action. Il faudrait sans doute distinguer des normes portant sur les finalités, c'est-à-dire sur ce qu'il faut en définitive désirer et promouvoir, et des normes de type instrumental, qui concernent les moyens admissibles. Il faudrait, d'autre part, distinguer les normes explicites et les normes tacites. Il y a des règles qui sont reconnues pour telles par tous à un moment donné. Mais il y a aussi des règles qui sont admises en fait, à un moment donné, sans être reconnues explicitement, comme des règles de jeu sous-entendues, et qui ne sont pas remises en cause, au moins provisoirement. Toutes les normes dont il est question ici sont des normes sociales : elles ne sont pas nécessairement intériorisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas nécessairement admises comme normes fondamentales par les acteurs. Ce qui paraît important, c'est la manière dont les acteurs apparaissent au regard

d'autrui, c'est donc moins ce que les acteurs pensent personnellement des normes que la manière dont ils se représentent l'existence des normes dans l'esprit des autres. En somme, chacun essaye de faire ce qu'il est censé devoir faire aux yeux des autres, c'est-à-dire que chacun s'efforce de légitimer son action au regard d'autrui. C'est sous cette forme-là surtout que les normes ont une influence.

Enfin, il y a le système des attitudes, des modèles de comportement. C'est ce qui détermine le style général des rapports et des comportements sociaux. C'est ce qui fera, par exemple, que les rapports seront des rapports d'antagonisme ou de coopération, que l'on s'orientera plutôt vers la recherche de l'efficacité instrumentale ou vers la recherche du prestige, que l'on se préoccupera plutôt de réalisations de type individuel ou de réalisations de type socialisé.

## 2° Le système du pouvoir.

Le phénomène du pouvoir doit être étudié de deux points de vue : il faut considérer, d'une part, les conditions de la formation du pouvoir et d'autre part, les modes d'utilisation du pouvoir. D'un côté le pouvoir est considéré simplement à l'état potentiel, de l'autre il est considéré dans son application, dans son exercice. L'étude des modes d'utilisation se confond avec celle des objectifs et des stratégies. On ne retiendra donc pour l'instant que la question de la formation du pouvoir. Cette question présente elle-même deux aspects : il y a les bases du pouvoir et il y a la dynamique du pouvoir, c'est-à-dire le jeu des facteurs qui contribuent à modifier les bases.

### a) *Les bases du pouvoir.*

On entendra ici par « pouvoir » la possibilité réelle que détient un individu de prendre des décisions qui engagent de façon effective d'autres individus. Le pouvoir est donc essentiellement fondé sur l'existence de liaisons grâce auxquelles les décisions prises par un individu entraînent des effets systématiques sur d'autres individus, distincts du premier. On pourra distinguer, dans l'étude de ces liaisons, deux plans différents : celui des potentiels et celui des actions. Le terme « potentiel » est emprunté à la physique : il suggère qu'il y a dans une société des points où se trouve con-

centrée cette possibilité d'action sur autrui que constitue le pouvoir. Chaque point possède un champ d'action dont l'étendue dépend de l'intensité du potentiel en ce point. De plus, les intensités de potentiel aux différents points sont variables et des déplacements peuvent s'effectuer d'un point à un autre. D'autre part, au plan des actions nous trouvons les opérations par lesquelles les individus prennent des décisions et agissent effectivement les uns sur les autres. Bien entendu, ces actions ne sont efficaces que dans la mesure où les individus qui les posent disposent d'un certain pouvoir : le plan des actions est donc conditionné par celui des potentiels. Mais, par ailleurs, les actions entraînent des modifications dans la distribution des potentiels de pouvoir ; la liaison entre les deux plans est donc réciproque.

En ce qui concerne le plan des potentiels, on peut distinguer deux types de composantes : les composantes virtuelles et les composantes institutionnelles. Les composantes virtuelles appartiennent au domaine de ce que Max Weber appelle « *Einverständnis* » : c'est ce qui est posé de façon implicite, c'est ce qui est entendu d'avance. À l'inverse, l'aspect institutionnel correspond à l'objectivation et à une relative rationalisation de ces éléments d'accord tacites ou virtuels. Parmi les composantes virtuelles, nous trouvons des éléments de consentement et des situations fonctionnelles. Les éléments de consentement sont les facteurs en vertu desquels un individu reconnaît les décisions qui seront prises par un autre comme ayant valeur de liaison à son égard. On pourra citer ici : le charisme (au sens de Max Weber), la « reconnaissance » (le fait qu'un individu « se reconnaît » dans les paroles et les actions d'un autre), l'utilité, l'initiative (ou plus exactement la possibilité de prendre des initiatives), la contrainte. Il ne s'agit pas nécessairement là de la contrainte physique : la contrainte peut avoir un caractère moral. Cependant, la contrainte ne peut jouer qu'un rôle dérivé ; elle présuppose toujours qu'un certain pouvoir est déjà établi, au moins sur un groupe partiel. Les situations fonctionnelles sont les situations qui peuvent conférer à un individu un pouvoir en raison de la place qu'il occupe dans un ensemble social (fonction qu'il exerce, compétence technique qu'il possède, connaissance qu'il a des rouages institutionnels, informations dont il dispose). De telles situations donnent a priori et de façon automatique un privilège à un

individu (ou à un groupe) et les placent dans une position de domination.

Mais ces éléments d'ordre virtuel passent à l'état institutionnel, c'est-à-dire qu'ils prennent une forme objective sous les espèces de mécanismes visant à assurer la désignation des individus revêtus de pouvoir, le contrôle du pouvoir, l'établissement des décisions et enfin l'exécution des décisions. Dès le moment où intervient l'institutionnalisation, il y a un détachement relatif du pouvoir par rapport à la base : l'institution tend à acquérir une certaine autonomie, bien qu'on ne puisse jamais la détacher totalement de sa base. Ce qui est très important, c'est que, dès le moment où existe un système institutionnel, apparaissent des possibilités de transfert. Le mécanisme du transfert joue dans les deux sens, dans le sens ascendant et dans le sens descendant. Dans le premier sens, nous avons le mécanisme de la délégation, par lequel certains individus ou certains groupes primaires remettent tout ou partie de leur pouvoir à des groupes ou à des individus qui occupent à leur égard une situation dominante. Dans le second sens, nous avons le mécanisme de la participation, par lequel un individu doué de pouvoir associe d'autres individus au pouvoir dont il dispose.

Il n'y a jamais, dans une société déterminée, une concentration absolue du pouvoir entre certaines mains ; il y a toujours une diffusion du pouvoir, mais cette diffusion se fait suivant certains clivages fonctionnels, en ce sens que les grandes fonctions sociales tendent de manière quasi automatique à accumuler sur certains points des potentiels considérables de pouvoir. Ce qu'il faut examiner, c'est dans quelle mesure les différents pouvoirs qui se constituent ainsi sont intégrés. Et c'est ici qu'apparaît le rôle privilégié du pouvoir politique : il se distingue de tout autre par le fait qu'il a un caractère englobant. C'est qu'en effet le pouvoir politique apparaît au moment où une collectivité prend conscience de son existence et de son unité et se propose des fins collectives de façon consciente et explicite. Le pouvoir politique est l'instrument par lequel une collectivité se donne une représentation de son destin global et prend des décisions qui engagent son existence de manière globale. C'est ce pouvoir là qui est considéré comme le pouvoir au sens fort : c'est le pouvoir au sens juridique. Mais l'existence d'un tel pouvoir ne supprime pas pour autant l'existence d'autres centres de pouvoir.

Il n'est jamais absolu, détaché complètement de sa base, et il a toujours à tenir compte des autres points de concentration du potentiel de pouvoir à l'intérieur de la société. Il n'est en effet lui-même que la résultante de tout un système très compliqué et relativement instable de transferts. L'analyse devra retenir toute une série de facteurs qui contribuent à donner au pouvoir politique son assise : l'opinion, les partis, les groupes (autres que les partis), et les organes du pouvoir politique lui-même dans la mesure où ils ont une existence propre, relativement autonome. C'est donc ici qu'apparaîtra, en particulier, l'action des groupes dits « de pression ». Il y a, dans une société, une diversification croissante des fonctions, qui se traduit par une multiplication croissante des groupes. Chaque individu remplit simultanément plusieurs fonctions ; il devra donc ou bien faire partie de plusieurs groupes à la fois, ou bien accepter de privilégier une de ses fonctions au détriment des autres. Les groupes, dans la mesure où ils représentent certaines fonctions particulières, représentent aussi des points d'accumulation du pouvoir et ils peuvent faire du pouvoir dont ils disposent l'enjeu d'une sorte de négociation permanente avec les centres du pouvoir politique, en vertu du mécanisme de transfert évoqué plus haut. Il faut remarquer, plus un pouvoir est élevé (au sens de la logique de l'intégration), plus il est abstrait et général et donc ambigu. On aura un double mouvement de circulation du pouvoir : un mouvement de particularisation, qui conduit à la formation de groupes et de sous-groupes de plus en plus différenciés, et un mouvement de généralisation, qui conduit à la formation de groupes de plus en plus intégrateurs et qui aboutit finalement à la constitution de l'État, comme expression institutionnelle du pouvoir politique.

Après avoir examiné le plan des potentiels, nous devons examiner celui des actions. Ici la notion de réseau pourra se révéler très utile. N'importe quelle action n'est pas possible à n'importe quel moment : pour entreprendre une certaine action, il faut d'abord se trouver dans une certaine situation, disposer d'un certain pouvoir, il faut aussi disposer de liaisons convenables, c'est-à-dire de « chemins » reliant entre eux divers centres d'action. Ces « chemins » doivent être donnés à l'avance. Ils peuvent présenter des entraves au passage de l'action ou, au contraire, faciliter ce

passage. On évoque tout naturellement l'image d'un réseau électrique muni d'interrupteurs ; ces interrupteurs sont reliés par des conducteurs dont la résistance peut être plus ou moins grande et peut d'ailleurs être rendue variable. Quand on étudie le réseau des actions, il faut naturellement tenir compte du couplage qui existe entre ce réseau et le plan des potentiels. C'est que toute action présuppose un pouvoir et que, d'autre part, de proche en proche, toute action vise à modifier et modifie effectivement, si peu que ce soit, l'équilibre des potentiels du pouvoir.

#### b) *La dynamique du pouvoir.*

L'analyse de la formation du pouvoir doit comporter, après l'examen des bases du pouvoir, celui des interactions entre le plan des potentiels et celui des actions. C'est ici que se place l'étude de la dynamique du pouvoir. Il s'agit d'examiner comment se modifie la distribution du pouvoir. Cela revient à examiner comment on peut agir sur un pouvoir supposé donné. Cette action pourra porter soit sur la base soit sur la composante institutionnelle. Il y a moyen d'agir sur la base soit en agissant sur le support de consentement, soit en agissant sur les situations fonctionnelles. C'est le premier type d'action qui est le plus fréquent. Cette action est soit directe (on rencontre ici le rôle de l'opinion et les mécanismes qui visent à modifier l'opinion) soit indirecte (lorsqu'elle s'en prend aux centres de pouvoir qui, par transfert, contribuent à donner son support au pouvoir qu'elle vise en définitive). Mais l'action peut aussi porter sur l'aspect institutionnel, soit qu'elle s'oriente de façon directe vers les situations dominantes du système institutionnel, soit qu'elle s'oriente vers elle par l'intermédiaire des situations qui, d'une manière ou d'une autre, sont liées avec elles en vertu du mécanisme général du transfert. L'action peut viser soit l'utilisation d'un pouvoir en vue de la réalisation de certains buts, déterminés et limités, soit le pouvoir lui-même en vue de le diminuer ou de l'accroître. Comment un pouvoir peut-il s'accroître ? Soit par extension de sa base de consentement (ici intervient en particulier le rôle des idéologies comme facteurs d'adhésion et de cohésion), ou de sa base fonctionnelle — soit par renforcement de sa position de domination à l'intérieur du système institutionnel — soit par augmentation, à la suite d'une action directe ou indirecte, de la somme des transferts dont il résulte — soit encore

par renforcement de sa propre composante institutionnelle (c'est-à-dire par renforcement de l'autonomie relative de celle-ci à l'égard des composantes virtuelles qui constituent son support).

L'étude de ces mécanismes a évidemment un caractère formel. Mais, à côté de cette partie formelle, l'étude de la dynamique du pouvoir doit comporter une partie concrète, qui aura pour tâche d'examiner les interactions qui existent entre les différents centres du pouvoir et, en particulier, entre le pouvoir politique et les autres centres de pouvoir (c'est-à-dire, pratiquement, les partis et les groupes). Ainsi, par exemple, on sera amené à étudier les interactions entre groupes et partis (en tant que les partis sont directement ordonnés au contrôle du pouvoir politique). Voici quelques suggestions dans ce sens. Un premier cas à examiner serait celui de groupes intégrés dans des partis. On peut avoir un groupe dans un parti, ce qui donne une liaison très forte. On peut avoir plusieurs groupes dans un seul parti, ce qui peut donner lieu à des relations d'antagonisme aussi bien qu'à des relations de coopération entre ces groupes. On peut avoir aussi un groupe qui adhère simultanément à plusieurs partis ; il n'y aura pas de domination, ni dans un sens ni dans l'autre, mais le groupe aura une très grande liberté de manœuvre et pourra éventuellement agir sur des formations gouvernementales différentes. On peut avoir, enfin, plusieurs groupes adhérant simultanément à plusieurs partis : on a alors deux systèmes de concurrence simultanés et cela donne lieu, en général, à une situation très fluide. Un second cas à examiner serait celui de groupes extérieurs aux partis. Il peut y avoir alors interaction directe ou, au contraire, absence d'interaction directe. L'absence totale d'interaction est un cas-limite ; en réalité, il y a toujours des liaisons au moins indirectes, par exemple par l'intermédiaire de l'opinion. On devra donc toujours tenir compte d'une interaction au moins indirecte. Lorsqu'il y a interaction directe, c'est le plus souvent par l'intermédiaire d'un organisme fédérateur ou coordinateur. Alors, bien que chacun garde son indépendance, il y a interaction à l'intérieur de cet organisme. Enfin, il y a des figures plus complexes. Ainsi, on peut avoir un groupe qui est dans un parti et qui, en même temps, est membre d'un organisme qui coiffe le parti. Cela permet naturellement un contrôle réciproque et conduit à un amalgame

assez étroit entre groupe et parti. Ou bien, on peut avoir un groupe qui est dans un parti mais qui est en même temps en interaction avec d'autres groupes ou partis (par exemple parce qu'il fait partie d'organismes coordinateurs communs). En général, cela renforce sa position à l'égard du parti dans lequel il se trouve, mais cela peut aussi le conduire à des situations instables et même à la rupture avec le parti. Enfin, on pourrait évoquer aussi le cas où plusieurs groupes se distribuent entre plusieurs organismes fédératifs. Un tel organisme peut être un organisme intégrateur ou un organisme spécialisé (concernant uniquement telle branche ou telle activité). Un de ces organismes peut être un parti. Ces différents organismes peuvent être eux-mêmes en interaction avec un ou plusieurs partis. Le cas le plus simple à examiner serait celui où l'un des organismes fédératifs en question aurait à l'égard des autres une position dominante. En général, on aura bien entendu, des formes très variées d'interaction.

### 3° Les objectifs.

L'étude de l'action politique doit évidemment comporter une analyse des objectifs que se propose cette action. Il faut distinguer les objectifs qui portent sur le pouvoir lui-même, c'est-à-dire qui visent au renforcement du pouvoir des groupes au détriment du pouvoir d'autres groupes ou du pouvoir politique lui-même, et les objectifs qui portent sur des décisions particulières (lesquelles pourront avoir un caractère local ou global, une portée proche ou lointaine, une signification directe ou indirecte). La formation des objectifs dépend de quatre types de facteurs : le contexte culturel, les exigences fonctionnelles, les moyens, la situation dans le système du pouvoir. Le contexte culturel détermine les buts ultimes poursuivis. Le contenu de ces buts est en partie mythique mais il est aussi en partie rationalisable. En général, on a affaire à une pluralité de buts plus ou moins incompatibles. Les exigences fonctionnelles découlent de la diversification des fonctions sociales. Cette multiplication des fonctions dépend à son tour de divers facteurs, parmi lesquels il faut retenir surtout les données culturelles, l'état des techniques, les modes d'organisation, les moyens d'information. Il y a des cas où apparaît, entre différentes fonctions, une incompatibilité essentielle ; les tensions qui en résultent sont particulièrement importantes. Les moyens

utilisables dépendent de l'état des techniques, des facteurs culturels (en particulier de la façon dont les intéressés se représentent le système du pouvoir et les conditions de l'accès au pouvoir) et des possibilités qu'offre le système de pouvoir existant. Enfin, la façon dont un groupe forme ses objectifs dépend naturellement de sa situation dans le système du pouvoir. Plus il est intégrateur, plus ses objectifs auront un caractère global, et plus par conséquent il se rapprochera du pouvoir politique, qui est la forme la plus intégratrice du pouvoir.

#### 4° Les stratégies.

On ne peut se contenter de considérer les actions à l'état isolé, il faut les saisir dans leur enchaînement. Ici intervient la notion de stratégie, qui est analogue à la notion de programme : c'est la manière dont un agent organise l'enchaînement de ses actes en vue de parvenir à un certain résultat global. Il faudra examiner comment se forme la stratégie d'un groupe. Certains éléments dépendent de sa situation : situation « extérieure » (place dans le système du pouvoir et liaisons avec d'autres groupes) et situation « intérieure » (mode d'organisation, degré de cohésion, psychologie des dirigeants, mode de recrutement, méthode de désignation des dirigeants, etc.). Le choix de la stratégie dépend aussi de la nature des objectifs : c'est la fixation des objectifs qui commande la stratégie à suivre. Enfin, il dépend de facteurs d'ordre technique. Ici joue le souci de l'efficacité. Mais avec la recherche de l'efficacité apparaissent les « effets en retour » : en sacrifiant trop à l'efficacité, on peut déclencher des effets secondaires qui seront finalement négatifs. Par exemple, le mensonge peut être une arme efficace, mais il peut à la longue se retourner contre celui qui l'utilise.

#### 5° Les groupes et l'intérêt général.

Dans la mesure où on s'intéresse à l'ensemble du système des interactions, on doit finalement s'interroger sur la « résultante » globale de toutes les interactions. Le problème qui se pose ici est celui de l'intégration des actions sociales. C'est la fonction propre du politique que d'assurer cette intégration. Quel est ici le rôle des groupes ? Comment contribuent-ils à cette intégration ? Il faut distinguer l'intégration des volontés et l'intégration des effets, bien que, dans la réalité, on ait un

mélange de ces deux types d'intégration. Il faut aussi distinguer les différents paliers auxquels se réalise (de façon partielle et progressive) l'intégration. Au niveau suprême, nous trouvons soit un ajustement automatique, soit un arbitrage, soit une intervention autoritaire qui réalise de force un type déterminé d'intégration.

En quel sens l'effet global des interactions correspond-il à l'intérêt général ? Il faut ici distinguer avec Pareto l'intérêt de la collectivité (considérée collectivement comme une unité) et l'intérêt pour la collectivité (considérée distributivement). On a le maximum d'intérêt pour la collectivité lorsqu'aucun individu ne peut plus obtenir une augmentation de satisfaction sans que ce soit au détriment d'un autre. Mais l'intérêt pour la collectivité ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt de la collectivité. Et les conditions d'intégration qui conduisent à l'un et l'autre type d'intérêt global sont probablement différentes. D'autre part, on peut se placer, pour étudier cette question, soit au point de vue du contenu, soit au point de vue formel. Si on se place au point de vue contenu, on rencontre forcément des jugements de valeur. Mais comment juger de l'intérêt général si on doit tenir compte de plusieurs perspectives axiologiques différentes ? Dans quelle mesure et dans quelles conditions y a-t-il compatibilité, incompatibilité ou complémentarité entre ces perspectives ? Si on se place au point de vue formel, on doit examiner le système selon les critères suivants : cohésion, flexibilité, capacité d'anticipation. En ce qui concerne le rôle des groupes, si l'on se place au point de vue distributif, il est probable que le système le plus efficace est celui dans lequel les groupes ont, par rapport à l'État, le plus haut degré de puissance possible, où la particularisation est maximale. Si, par contre, on se place au point de vue collectif, il est probable que le système le plus efficace est, au contraire, celui dans lequel les groupes sont fortement intégrés et en position de dépendance à l'égard du pouvoir politique, bref, où la généralisation est maximale.

#### 6° Remarques complémentaires.

La portée des indications générales qui précèdent doit être précisée par les remarques suivantes.

1. Ces indications visent l'élaboration d'une théorie politique globale et doivent servir à l'étude

du rôle des groupes à l'intérieur du processus politique global. Mais il faudrait disposer, à côté d'une telle théorie générale, d'une théorie partielle plus développée en ce qui concerne les groupes proprement dits ; cette théorie partielle devrait naturellement être susceptible d'un contrôle empirique.

2. Pour la constitution d'une théorie, la difficulté principale réside dans la délimitation des variables. Celles-ci sont probablement très nombreuses. Mais la question décisive que l'on doit se poser est la suivante : faut-il se fier aux variables apparentes, ou faut-il s'efforcer de découvrir des variables cachées ? Nous rencontrons ici certaines suggestions qui nous sont proposées par d'autres branches de la sociologie et selon lesquelles une théorie ne prend véritablement valeur explicative qu'à partir du moment où on réussit à passer au-delà du niveau des apparences. C'est ce qui s'est passé, par exemple, en linguistique : on s'est trouvé capable d'expliquer au sens propre du terme à partir du moment où l'analyse formelle a été poussée à un point tel qu'on a pu mettre en évidence le jeu de variables cachées, non directement saisissables par la description empirique.

3. Seulement l'existence de variables cachées peut apparaître dans le contexte d'une théorie formelle ou dans le contexte d'une théorie à portée réelle. La linguistique nous donne l'exemple d'une théorie formelle. La psychanalyse, au contraire, nous donne l'exemple d'une analyse réelle et même d'une analyse qui met en évidence une causalité réelle. Mais cette analyse consiste précisément à montrer que derrière le plan de l'apparence, de l'explicité, il y a un plan implicite, caché, qui est finalement le plan déterminant. Dans quel sens faut-il s'engager ? Dans le sens d'une théorie formelle, combinatoire, à l'instar de la linguistique ou de la théorie des jeux ? Ou dans le sens d'une théorie à portée réelle où l'on s'efforcerait de découvrir les chaînes causales qui déterminent effectivement l'apparition des phénomènes étudiés ? Et si l'on s'engage dans ce sens, pourra-t-on mettre en évidence des processus cachés dont les processus apparents ne seraient que la manifestation extérieure, en sorte qu'il faudrait chercher dans ces processus cachés le sens de l'apparent ? Il n'est sans doute pas encore possible, à l'heure actuelle, de trancher en faveur de l'un ou l'autre type de théorie.

## DEUXIEME PARTIE

### DESCRIPTION DE LA SITUATION BELGE

Après avoir indiqué dans quel cadre théorique général pourrait venir se placer une étude des groupes de pression, il faut en venir à l'évocation de la situation belge. On se limitera naturellement à quelques indications. Il n'est pas question d'analyser le contenu des faits : ceux-ci sont suffisamment connus. Ce qui importe, c'est de les situer les uns par rapport aux autres, de les ordonner dans un ensemble systématique, de façon à en venir à certaines formulations d'ordre théorique qui doivent permettre de porter un jugement global sur le système. Dans cette deuxième partie, on restera à un niveau descriptif, donc au plan des apparences. Dans la troisième partie, on tentera de formuler certaines hypothèses d'ordre théorique. On peut distinguer, dans l'analyse des situations de fait, trois catégories de facteurs : les facteurs culturels, les facteurs socio-économiques et les facteurs institutionnels. (Le terme « institutionnel » est pris ici au sens étroit, c'est-à-dire au sens de la théorie sociologique des groupes, et non au sens très large que lui donne l'anthropologie culturelle ; si on prenait le terme en ce sens large, bien des facteurs culturels devraient être considérés comme institutionnels.)

#### 1° Les facteurs culturels.

Ces facteurs sont déjà liés à des phénomènes qui relèvent de l'analyse des groupes. Nous devons tenir compte de façon primordiale du facteur religieux, puis, par ordre d'importance décroissante, de ce qu'on pourrait appeler l'idéologie sociale, des éléments ethnico-linguistiques, et enfin des attitudes politiques.

##### a) Le facteur religieux.

Le rôle du facteur religieux est très visible. Il détermine une division de la société belge en deux groupes : l'un, le groupe dit « clérical », est rattaché à une certaine confession religieuse. L'autre, le groupe dit « anti-clérical » et qu'il vaudrait mieux appeler « non-clérical », se trouve en dehors de cette confession. Cette division paraît jouer un rôle extrêmement important, voire un rôle dominant, dans la vie sociale et dans la vie politique belge. Et elle se répercute au niveau de l'organisa-



tion des groupes, donc au niveau institutionnel. A vrai dire, il n'est pas possible d'évoquer le facteur religieux — qui est, en soi, un facteur « culturel » — sans évoquer déjà les aspects institutionnels. En effet, l'adhésion à une croyance religieuse est vécue, en fait, à travers des institutions caractéristiques. Et nous trouvons ici une institution-clé qui est l'Eglise catholique. Mais l'Eglise catholique a des projections temporelles. Et c'est précisément sous cet aspect qu'elle doit nous occuper ici (et non en tant qu'organisme proprement religieux). On peut distinguer, en effet, du point de vue sociologique, dans les institutions catholiques, des institutions de caractère proprement ecclésial et des institutions de pastorale indirecte (2).

Les institutions de caractère ecclésial sont celles dans lesquelles se traduit la mission proprement religieuse de l'Eglise catholique. Il faudrait sans doute faire ici encore une distinction entre les aspects strictement religieux (c'est-à-dire tout ce qui concerne la liturgie, les sacrements et la prédication au sens strict) et les aspects indirectement religieux (œuvres et organisations d'ordre apostolique, comme les organismes d'action catholique, d'ordre éducatif ou d'ordre caritatif). Les institutions de pastorale indirecte sont des institutions qui ont une double fin : d'une part une fin temporelle, et d'autre part une fin pastorale (mais non directe, comme dans le cas d'œuvres proprement apostoliques), par laquelle elles se rattachent aux institutions du premier type. La « pastorale indirecte » consiste à créer un milieu imprégné par l'esprit chrétien et dès lors favorable à un développement de la mentalité chrétienne en général et, si possible, à la pratique de la religion chrétienne (avec toutes les exigences que celle-ci comporte). Ce sont naturellement les institutions de ce second type qui doivent nous retenir. Nous ne pourrions citer que les principales. La plupart de ces institutions paraissent avoir une base professionnelle.

Le monde ouvrier est représenté par une grande organisation : le Mouvement Ouvrier Chrétien (M.O.C.-A.C.W). Ce mouvement a lui-même des aspects multiples : il regroupe des organisations spécialisées fonctionnellement. On y trouve : les syndicats chrétiens, les mutualités chrétiennes, les coopératives chrétiennes (Bien-Être et Economie Populaire), des caisses d'épargne et de prêt, des associations féminines (Ligues Ouvrières Fémi-

nes Chrétiennes), des associations éducatives masculines, la J.O.C. (Jeunesse Ouvrière Catholique, qui est à la fois un organisme d'éducation, d'action catholique et d'action syndicale), les « Equipes Populaires » (groupement à orientation plutôt apostolique), et d'autres organismes moins importants. Il y a d'autres organisations qui représentent le monde agricole. La principale est le « Boerenbond », qui est surtout à base flamande mais a également une influence non négligeable dans les régions wallonnes. A côté du « Boerenbond » il existe d'autres organisations moins importantes parmi lesquelles il faut citer surtout l'« Alliance Agricole ». Il y a par ailleurs des organisations qui représentent les milieux patronaux — L.A.C.V.W. (Ligue Patronale Catholique Flamande) et A.P.I.C. (Association des Patrons et Ingénieurs catholiques) — et des organisations qui représentent les classes moyennes — N.C.M.V. (groupement des classes moyennes chrétiennes flamandes) et M.I.C. (Mouvement des Indépendants et des Cadres). Nous trouvons ensuite différents organismes représentant des professions déterminées, comme la « Fédération des Instituteurs Chrétiens », « Saint Luc Médical », « Saints Côme et Damien » (association de pharmaciens), et ainsi de suite. Il faudrait enfin citer dans cette nomenclature le Parti Social Chrétien lui-même. C'est un parti politique, sans doute, mais il peut être considéré, en un certain sens, comme une organisation à double finalité : d'une part il a une fin temporelle (l'exercice du pouvoir politique), mais d'autre part il a une fin de pastorale indirecte qui consiste à grouper les catholiques sur le plan politique dans un parti où ils se retrouvent entre eux, où ils rencontrent un milieu favorable à l'épanouissement de leurs conceptions de vie, par le moyen duquel ils peuvent tenter de faire passer dans la vie publique leurs conceptions de l'homme et de la société, dans lequel enfin ils trouvent une protection pour tout le système institutionnel qui vient d'être évoqué.

Quelle est l'importance numérique de ce groupe « clérical » ? C'est assez difficile à dire. Il y a le chiffre de la pratique, qui est une indication. Mais c'est une indication très insuffisante ; si on se place sur le plan politique, sur le plan syndical ou sur

(2) V. *Courrier Hebdomadaire du C.B.I.S.P.*, n° 9, 6 mars 1959, pp. 4-18 : *Structures catholiques belges*.

le plan éducatif, on aura des chiffres différents. On peut voir dans la pratique une certaine indication globale. Mais il y a par ailleurs le groupe de ceux qui adhèrent à la religion catholique sans pratiquer de façon régulière. Et puis il y a ce qu'on pourrait appeler l'influence diffuse du catholicisme : il est certain que l'influence des organisations catholiques déborde assez largement le milieu des pratiquants. Rappelons quelques chiffres. Il y a en Belgique 95 % de baptisés. On donne par ailleurs le chiffre de 42,2 % de pratiquants pour l'ensemble du pays. Mais, si l'on tient compte de ce que certaines catégories de personnes ont des motifs légitimes pour ne pas assister à la messe le dimanche, il faut probablement prendre la proportion de 49 %. Seulement le niveau de la pratique n'est pas uniforme au point de vue géographique, et c'est là le phénomène significatif. On trouve en moyenne 40 % en Wallonie et 60 % en Flandre, mais cette moyenne s'abaisse fort dans les centres urbains. Ainsi, pour les agglomérations de Bruxelles, Liège et Anvers, la moyenne tombe à 25 % et dans certaines zones industrielles on arrive à des pourcentages extrêmement bas, de l'ordre de 4 à 5 %.

On pourrait résumer tout ceci dans la proposition suivante : « L'Eglise de Belgique vit dans un complexe politique, social et religieux dont les éléments sont presque inséparables » (3).

Le groupe non-clérical ne possède pas une institution globale propre (qui regrouperait tous les individus qui sont en dehors du bloc clérical). C'est donc à travers des institutions politiques ou culturelles diverses que s'exprimera l'attitude non-clérical (soit sous forme de réaction de défense soit sous la forme d'une affirmation propre) ; mais, dans chacune de ces institutions, cette attitude viendra se composer avec des motivations ou des finalités qui sont étrangères, comme telles, à la division que nous examinons pour l'instant. Ces institutions n'étant pas intégrées, elles n'ont comme commun dénominateur que l'attitude plus ou moins diffuse du non-cléricalisme et ne se coalisent que de façon occasionnelle et sur des sujets limités (par exemple dans le cadre de la question scolaire). Le phénomène dominant dont il faut tenir compte ici est la division du monde non-clérical en deux secteurs principaux, un secteur majoritaire qui est celui du monde socialiste, et un secteur minoritaire qui est celui du monde libéral.

## b) *L'idéologie sociale.*

A côté du facteur religieux, nous rencontrons, dans le domaine des facteurs culturels, le facteur idéologique. Le terme « idéologie » est envisagé ici en un sens très général ; il ne désigne pas un système organisé d'idées philosophiquement fondées, mais un ensemble de représentations, à contenu à la fois rationnel et affectif, dans lesquelles un groupe déterminé d'individus pense la société, son avenir et sa place dans la société. On pourrait utiliser au lieu du terme « idéologie » l'expression « mythologie sociale » (pour insister sur le caractère en partie non-rationnel de ces représentations). En gros, on peut dire qu'il y a dans la société belge une « mythologie » conservatrice et une « mythologie » progressiste. Mais naturellement, il y a beaucoup d'intermédiaires entre ces deux termes, qui ne représentent que des formules pures. En particulier, il faut tenir compte de l'existence d'un centre gauche et d'un centre droit, dont la conjonction correspond du reste à une des formules gouvernementales possibles et représente une force politique assez stable.

Il faut tenir compte d'autre part des attitudes extrêmes du type révolutionnaire. Du côté de l'extrême droite, il existe des tendances fascistes mais relativement peu importantes. Du côté de l'extrême gauche, il y a une organisation politique, le parti communiste, qui préconise une révolution politique, économique et sociale à caractère radical. Le parti communiste a une base idéologique extrêmement forte mais il a perdu, sur le plan de l'influence politique, une partie des positions qu'il avait occupées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il conserve cependant une influence non négligeable dans les centres industriels, spécialement en Wallonie.

Dans ce domaine de l'idéologie sociale, il faut réserver une place à part à la gauche socialiste. Elle a certainement une attitude révolutionnaire, en ce sens qu'elle préconise des réformes de structure assez profondes et est résolument anti-capitaliste. Mais son attitude est moins radicale que celle du parti communiste : il ne semble pas qu'elle préconise une transformation totale de la condition humaine ni une refonte totale de la société, dans tous ses aspects. En particulier, elle ne paraît pas

(3) *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 9, p. 4.

contester le fait, ni même (jusqu'à un certain point en tout cas) le principe d'un pluralisme culturel, philosophique et idéologique.

c) *Les facteurs ethnico-linguistiques.*

On ne peut éviter de tenir compte, dans une analyse de la situation belge, de la dualité linguistique du pays. Mais il serait absurde de ne considérer cette dualité que du point de vue de la langue. La question proprement linguistique est liée à une question sociale et aussi aux systèmes d'attitudes et au système institutionnel. Comme on l'a souvent montré, la « question flamande » a un contenu en grande partie social : elle signifie une réaction contre la bourgeoisie francophone des villes flamandes. Et si on peut parler aujourd'hui d'une « question wallonne », c'est en grande partie parce que la Wallonie prend conscience d'un certain vieillissement à la fois démographique et économique.

D'autre part, derrière la dualité linguistique, il y a une dualité de systèmes d'attitudes : d'un côté, des attitudes qui vont plutôt vers l'organisation et vers la tradition, de l'autre, des attitudes qui vont plutôt dans le sens d'un certain individualisme et qui sont moins sensibles à la tradition. Mais les systèmes d'attitudes ne peuvent pas être séparés du système institutionnel. En gros, ce qu'il faut évoquer ici, c'est le caractère majoritaire du catholicisme dans la partie flamande et le caractère majoritaire du socialisme dans la partie wallonne du pays. Le simple fait de ce décalage institutionnel (qui est aussi, en partie, un décalage idéologique) engendre naturellement une certaine différenciation des attitudes. Il n'y a pas moyen de dire si ce sont les facteurs d'attitude ou les facteurs institutionnels-idéologiques qui ont la priorité. A vrai dire, il y a une interaction de type circulaire entre ces deux types de facteurs. En un certain sens, les institutions, telles qu'elles sont constituées dans leur équilibre actuel, sont le reflet de certaines attitudes, mais ces attitudes elles-mêmes ont été conditionnées par le contexte institutionnel. Peut-être, en définitive, faut-il évoquer certaines circonstances historiques, et singulièrement le fait que l'industrialisation s'est réalisée plus tôt en Wallonie qu'en Flandre. Il faudrait sans doute tenir compte aussi, dans une certaine mesure, de facteurs proprement psychologiques irréductibles (comme les « tempé-

raments ») et de facteurs proprement sociologiques (par exemple la plus ou moins grande mobilité).

d) *Les attitudes politiques.*

Il s'agit des attitudes vécues à l'égard de la vie politique et de l'Etat, la manière dont les individus considèrent les groupes à vocation politique et l'Etat lui-même et la manière dont ils se comportent à leur égard. On retiendra ici trois traits caractéristiques.

1. Il existe en Belgique un certain attachement à la région et à la commune qui se traduit, de façon négative, par la méfiance de la province à l'égard de la capitale et de tout ce qui représente la centralisation et, plus profondément, à l'égard de l'Etat lui-même, en tant qu'il représente l'autorité centrale et centralisatrice. Cette méfiance est assez forte dans les milieux catholiques, mais elle existe aussi dans les milieux socialistes. C'est d'ailleurs une des caractéristiques du socialisme belge que d'avoir tenté de concevoir un socialisme non-étatique, et même, dans une certaine mesure, un socialisme anti-étatique.

2. Le système politique, dans ses traits fondamentaux, est l'objet d'une acceptation assez généralisée. En tout cas, des principes comme celui du constitutionalisme et celui du pluralisme semblent acceptés par la très grande majorité des citoyens. Il n'en va pas de même pour des traits particuliers du système, par exemple pour ce qui concerne l'institution monarchique. Mais les points sur lesquels existe un désaccord important ne paraissent pas correspondre à des aspects vraiment essentiels du système.

3. Enfin, il y a une attitude assez générale de libéralisme. Le terme « libéralisme » est utilisé ici pour désigner un certain esprit de tolérance et une certaine répugnance à recourir à des solutions extrêmes. A ce propos, on pourrait proposer un exemple : la question du statut des objecteurs de conscience (4). Cet exemple a d'ailleurs une signification double : il montre l'existence d'un certain esprit « libéral », mais il montre aussi comment certaines résistances peuvent faire échouer un projet. Ce qui est significatif, dans cette affaire du

---

(4) *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 5, 6 février 1959, III: *Comment se déroule le processus législatif, Le statut des objecteurs de conscience (1949-1959).*

statut des objecteurs, c'est qu'un très petit groupe d'individus a réussi à sensibiliser l'opinion, en tout cas l'opinion des milieux politiques professionnels, à la situation des objecteurs de conscience. Cela indique qu'il y avait dans ces milieux une certaine réceptivité à cet égard. Il y eut des projets de loi émanant de parlementaires; il y eut même des projets de loi émanant de ministres. Et cependant le projet, qui a été finalement soumis au Parlement, n'a pas encore abouti. Nous sommes donc ici en présence de deux phénomènes : d'une part, un phénomène positif, à savoir les possibilités qui se sont développées à partir d'une action extrêmement limitée au début — d'autre part, un phénomène négatif, à savoir l'échec du projet devant certaines contre-pressions (venant en particulier de groupements d'anciens combattants et de groupements d'officiers de réserve). On peut considérer l'attitude à l'égard du statut des objecteurs comme un test de tolérance. Si un groupe très limité de personnes a pu sensibiliser l'opinion politique à cette question, c'est probablement parce qu'il existait dans les différents partis des individus animés d'un assez large esprit de tolérance. Le succès des contre-pressions qui se sont exercées indique par ailleurs qu'une telle attitude ne peut se manifester qu'à l'intérieur de certaines limites.

## 2° Les facteurs socio-économiques.

Si, laissant les facteurs culturels, nous nous tournons vers les facteurs socio-économiques, le fait fondamental que nous rencontrons, c'est que la Belgique est un pays qui est industrialisé depuis très longtemps et dans lequel, par conséquent, une grande partie de la population est salariée ou appointée. Mais, par ailleurs, on constate que cette situation n'entraîne pas une radicalisation politique du type travailliste (à laquelle on devrait s'attendre a priori). Cela est dû au rôle considérable que jouent les « classes moyennes ». Ce rôle s'explique sans doute à la fois par des raisons d'ordre économique (importance du groupe des commerçants, artisans et indépendants) et par des raisons d'ordre psychologique (sous l'action de facteurs de prestige et aussi sous l'action de représentations qui appartiennent à la mythique sociale, certains éléments du groupe des appointés et salariés rejoignent le groupe des indépendants sur le plan des réactions affectives et dans le domaine des options politiques).

## 3° Les facteurs institutionnels.

Nous devons évoquer ici : le système politique, le système des partis et le système des groupes.

### a) *Le système politique.*

Le système politique belge est, en gros, un système parlementaire. Il est caractérisé par la liaison étroite qui existe entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ; le pouvoir exécutif reflète la composition du Parlement. Il n'y a cependant pas de dépendance absolue et automatique du gouvernement à l'égard du Parlement et cela pour deux raisons. Une raison formelle, le rôle du roi dans la formation des gouvernements — et une raison réelle, l'existence de plusieurs partis, dont aucun ne peut prétendre de façon durable à la majorité absolue. Le gouvernement est désigné par le roi, mais doit recevoir la confiance des Chambres et celle-ci peut à tout instant lui être retirée.

Ce système politique donne un rôle considérable aux partis et en particulier à la direction des partis. Dans une étude sur la formation et la chute des gouvernements de 1918 à 1958 (5), F. Perin a mis en évidence l'influence déterminante des états-majors des partis dans les mécanismes de désignation du pouvoir.

### b) *Le système des partis.*

Nous trouvons en Belgique un système à partis multiples. Cinq partis jouent un rôle effectif. Et trois d'entre eux — le Parti Social Chrétien (P.S.C.), le Parti Socialiste Belge (P.S.B.) et le Parti Libéral — sont des partis à vocation gouvernementale, c'est-à-dire peuvent prétendre participer au gouvernement, voire, dans certaines circonstances (c'est le cas du P.S.C. pendant la période 1950-1954), assumer entièrement la responsabilité du pouvoir. Cependant, aucun de ces partis ne peut compter sur une majorité absolue durable : aucun parti n'a obtenu la majorité absolue entre novembre 1918 et juin 1950. La conséquence, c'est que les gouvernements seront, en général, des gouvernements de coalition. En principe, quatre types de coalition sont possibles : libérale-catholique, libérale-socialiste, socialiste-catholique, gouvernement tripartite. C'est le premier type qui paraît le plus

(5) *Courrier Hebdomadaire du C.B.I.S.P.*, n° 4, 30 janvier 1959; François PERIN, *Qui a fait et défit les gouvernements (1918-1958)*, 18 p.

durable. La formule tripartite n'apparaît que dans des périodes critiques. (C'est le cas des deux gouvernements Van Zeeland avant 1940, du gouvernement Pierlot 1959-1945, et du premier gouvernement Van Acker). L'alliance libérale-socialiste est assez rare. En fait, elle ne s'est produite qu'à deux moments : de juillet 1945 à mars 1947, et de 1954 à 1958. Mais, dans ces deux cas, des circonstances historiques particulières expliquent le pourquoi de ce type de coalition. (Dans le premier cas, ce fut l'abstention volontaire du P.S.C., partisan du retour du roi Léopold. Dans le second cas, ce fut la réaction contre le gouvernement P.S.C. homogène de 1950-1954). De même l'alliance socialiste-catholique est rare : jusqu'au gouvernement Lefèvre actuel, on l'a connue seulement pendant 3 ans et demi sur 40 ans (6).

Quels sont les caractères de ces partis qui peuvent être considérés comme déterminants du point de vue de l'action des groupes ? Ce qui doit être surtout retenu dans cette perspective, c'est que deux des partis à vocation gouvernementale — le Parti Libéral et le Parti Socialiste — sont relativement homogènes du point de vue de leur base socio-économique, alors que le troisième, le P.S.C., est très hétérogène de ce point de vue. Comment se traduisent d'une part cette homogénéité, d'autre part cette hétérogénéité ? En ce qui concerne le P.S.B., l'homogénéité se traduit par une liaison très forte entre le parti lui-même et certaines organisations socio-économiques, en particulier la F.G.T.B. (Fédération Générale du Travail de Belgique). L'homogénéité relative du P.S.B. n'empêche cependant pas l'existence de tensions internes au sein du parti. Ces tensions sont dues probablement beaucoup moins à une différenciation dans les catégories socio-économiques représentées par le parti qu'à des raisons d'ordre institutionnel (existence d'un appareil plus ou moins rigide, fonctionnarisation du parti) et aussi, en partie, idéologiques (7). On doit tenir compte par ailleurs de certaines réactions du facteur institutionnel sur le facteur idéologique. (On voit par exemple les dirigeants de la « Prévoyance Sociale », la grande organisation socialiste d'assurances, prendre position contre la nationalisation des assurances (8).)

En ce qui concerne le Parti Libéral, la liaison avec les organisations socio-économiques et professionnelles est moins importante. Il faut tenir compte, naturellement, de l'existence de syndicats

libéraux, mais ils jouent un rôle relativement peu important.

Quant au P.S.C., son hétérogénéité se manifeste de la façon la plus visible dans sa composition : nous y trouvons la « démocratie chrétienne » (correspondant au Mouvement Ouvrier Chrétien), les groupements agricoles, les classes moyennes (avec leurs organisations) et enfin la bourgeoisie (plus ou moins organisée). Sans doute le P.S.C. a-t-il renoncé à l'organisation en secteurs (« standen ») qui avait été adoptée par l'ancien parti catholique (jusqu'en 1940). Mais au fond la différenciation des groupes socio-économiques se retrouve dans la vie interne du P.S.C. et on la voit par exemple nettement apparaître au moment des polls. Ainsi une étude sur les polls préparatoires aux dernières élections législatives a montré que la constitution des listes est déterminée de façon décisive par les luttes d'influence entre les groupes représentatifs des différentes couches sociales. On a pu observer par exemple le mécanisme de blocage qui, dans un certain nombre de cas, a joué à l'égard de candidats présentés directement par les démocrates chrétiens ou soutenus indirectement par eux (9). D'autre part, du point de vue de la structure du parti, cette hétérogénéité a pour effet de renforcer les organes de direction et aussi de rendre nécessaire la création, à côté des organes de direction statutaires, d'organes de direction non officiels. On doit signaler ici en particulier le rôle de la « Commission de l'Agenda », qui n'est pas un organisme statutaire mais une sorte de comité de fait, qui groupe les personnalités dirigeantes du P.S.C. mais aussi des personnalités mandatés par les grandes organisations sociales catholiques. On constate que, par rapport à cette Commission, les organes de direction officiels (le Conseil général et le Comité national) n'ont qu'une importance relativement secondaire. Par ailleurs, le président a un rôle très important, car il a à faire la synthèse d'opinions et d'intérêts très divergents, ce qui lui donne une posi-

(6) Sur toute cette question, v. l'étude de François PERIN citée à la note (5).

(7) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 86, 25 novembre 1960, pp. 2-16 : *Éléments introductifs à une étude sur la démocratie interne au sein des partis — Le Parti Socialiste Belge.*

(8) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 13, 10 avril 1959 : *L'assurance en Belgique, Son poids financier et sociologique*, 17 p.

(9) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 109, 5 mai 1961, pp. 2-13, *Les polls préparatoires aux élections législatives du 26 mars 1961, Éléments de synthèse.*

tion d'arbitre indispensable et en même temps certaines possibilités de manœuvre qui ne font que renforcer sa position (10).

Ce qui doit surtout nous occuper, c'est naturellement l'analyse des liens qui existent entre les partis et les groupes. On fera à ce sujet trois remarques.

1. Il faut surtout noter les liens qui existent entre les partis et les grandes organisations sociales, en particulier les organisations syndicales. Nous trouvons trois organisations syndicales parallèles aux partis à vocation gouvernementale.

2. Il existe un certain parallélisme institutionnel entre les grands partis. Les différentes organisations du monde catholique sont regroupées dans une certaine mesure, de façon durable, au niveau de l'action politique (par le biais de la Commission de l'Agenda), et également, dans certaines circonstances, par l'intermédiaire d'organismes « ad hoc » (comme le « Comité de Défense des Libertés Démocratiques », constitué au moment de la lutte contre les projets du gouvernement libéral-socialiste de 1954-1958 en matière scolaire). De même, il existe certains organes qui viennent coordonner les aspects politiques et les aspects socio-économiques de l'action socialiste. (C'est le rôle de l'« Action Commune ».)

3. Il existe, entre les partis et les organisations socio-économiques, un très grand nombre de liens personnels, des liens idéologiques très évidents, et enfin des liens institutionnels (en ce sens que certaines organisations sociales sont représentées statutairement, à tous les échelons, dans certains organismes politiques, ce qui crée des possibilités d'interaction, particulièrement fortes en période électorale, ce qui accentue aussi les possibilités de pression à la base de la part des électeurs).

### c) *Le système des groupes.*

Il y a naturellement un très grand nombre de groupes. Leur étude doit commencer sans doute par un essai de typologie. On se contentera ici d'une simple énumération. Les divers groupes peuvent se ranger dans les catégories suivantes : organisations patronales — groupements de classes moyennes — groupements agricoles — organisations de professions libérales — organisations de travailleurs — organisations d'anciens combattants et d'anciens prisonniers — organisations féminines — organisations familiales et sociales —

organisations de jeunesse — organisations culturelles (11) — organisations religieuses (proprement dites).

Tous ces groupes ne sont évidemment pas aussi importants les uns que les autres. Il faut s'efforcer de déterminer aussi exactement que possible leur degré d'importance. Et il faut remarquer à ce propos que certains groupes numériquement faibles peuvent jouer un rôle considérable. C'est le cas par exemple du Mouvement des Indépendants et des Cadres, qui représente les classes moyennes catholiques. On a pu montrer (12) comment ce groupe, relativement peu nombreux (il ne comptait qu'un millier de membres au moment où cette analyse a été faite), a exercé une influence très grande sur le P.S.C. grâce à la personnalité de ses dirigeants, grâce aussi au rôle de contre-poids qu'il assume, à l'intérieur du P.S.C., par rapport au Mouvement Ouvrier Chrétien. De même, les groupements de médecins — en particulier la Fédération Médicale Belge (F.M.B.) et le Groupement des Unions Professionnelles Belges de Médecins Spécialistes (G.B.S.) — ont joué et continuent à jouer un rôle très important en tant que groupe de pression à cause de l'existence de l'assurance maladie-invalidité et de tous les problèmes qu'elle pose (13).

En général, les groupes se donnent une organisation nationale, soit que l'on ait une structure unitaire à base nationale soit que l'on ait une structure régionale avec intégration (sous forme de fédération ou sous forme de confédération) au

(10) V. à ce sujet une étude publiée dans le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 83, 4 novembre 1960, pp. 2-8: *La situation au sein du Parti Social Chrétien*, V. en particulier le § 2: *Le problème-clé de la présidence*, pp. 4-7.

Sur la Commission de l'Agenda, v. dans le même numéro du *Courrier* du C.R.I.S.P. l'annexe n° 2: *Commission de l'Agenda ou Comité Central du P.S.C.*, pp. 10-11. L'annexe 3 publiée dans ce même numéro du *Courrier* du C.R.I.S.P. sous le titre *Memorandum du service de presse et d'information du Parti Social Chrétien (30 septembre 1960)*, *Le troisième gouvernement Eyskens*, pp. 12-21, illustre fort bien la question du rôle du président dans le P.S.C., en montrant quel fut le rôle joué par M. Lefèvre au cours de la dernière période du gouvernement Eyskens.

(11) C'est parmi les organisations culturelles qu'il faudra classer les groupes à objectif linguistique. V. par exemple à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 52, 12 février 1960, et n° 56, 11 mars 1960: M. P. HERREMANS, *Esquisse d'une étude sur les groupes de pression linguistiques à Bruxelles*, 19 p. et 19 p.

(12) *Courrier Hebdomadaire* du O.R.I.S.P., n° 21, 5 juin 1959, pp. 7-16: *Les structures catholiques belges, Le Mouvement des Indépendants et des Cadres (M.I.C.)*.

(13) V. *Courrier Hebdomadaire* du O.R.I.S.P., n° 8, 27 février 1959, pp. 11-20: *Les organisations médicales et l'assurance maladie-invalidité, Le problème des interlocuteurs valables*.

plan national. Les groupes les plus importants du point de vue de leur influence politique sont sans doute les grandes organisations professionnelles nationales, à la fois à cause de la puissance qu'elles représentent sur le plan économique et à cause de leur degré très élevé d'intégration. Les organisations dominantes sont : la Fédération des Industries Belges (F.I.B.), qui regroupe les organismes patronaux, et les grandes centrales syndicales, la Confédération des Syndicats Chrétiens (C.S.C.), la Fédération Générale du Travail de Belgique (F.G.T.B.), et la Confédération Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (C.G.S.L.B.).

On peut se faire une idée de l'importance relative de ces différentes organisations professionnelles en étudiant leur représentation dans les organismes officiels, en particulier dans les organes qui ont une influence directe (organes à rôle décisionnel), ou indirecte (organes à rôle consultatif) dans la fixation de la politique économique et de la politique sociale (14). En ce qui concerne la puissance respective des différents syndicats, voici quelques chiffres globaux qui indiquent la confiance recueillie par les organisations syndicales lors des élections syndicales de 1958. Voici d'abord les résultats globaux (pour l'ensemble des entreprises et l'ensemble des travailleurs, employés et ouvriers) des élections aux Comités de Sécurité : la F.G.T.B. recueille 54,9% des voix, la C.S.C. 41,4% et la C.G.S.L.B. 3,7% (15). Les résultats des élections aux Conseils d'Entreprise sont presque identiques : la F.G.T.B. recueille 54,9% des voix, la C.S.C. 41,1% et la C.G.S.L.B. 4% (16). (Il faut remarquer que les pourcentages obtenus sont différents pour les ouvriers et les employés. Parmi les ouvriers, la F.G.T.B. recueille 57,7% des voix, la C.S.C. 38,7% des voix et la C.G.S.L.B. 3,6% des voix. Parmi les employés, la F.G.T.B. recueille 44,7% des voix, la C.S.C. 49,9% des voix et la C.G.S.L.B. 5,4% des voix.)

### TROISIEME PARTIE

#### QUELQUES SUGGESTIONS THEORIQUES

Après ce bref rappel des principaux aspects de la situation belge, nous pouvons en venir à quelques suggestions d'ordre théorique. On peut étudier les groupes de pression en se plaçant soit au point de vue de l'analyse sociologique (c'est-à-dire

au point de vue de la théorie sociologique des groupes), soit au point de vue de la science politique (c'est-à-dire en examinant l'incidence de l'action des groupes sur le processus politique). On adoptera ici uniquement le second point de vue ; il s'agira surtout d'examiner quelle contribution l'étude des groupes peut apporter à une théorie globale du processus politique (telle qu'elle a été esquissée dans la première partie).

Mais quelles sont les questions qu'il faut se poser ? On peut se poser soit des questions relatives à la morphologie des groupes, soit des questions relatives à la dynamique des groupes. Les questions relatives à la morphologie concernent l'identification des groupes, leurs modes de structuration, de recrutement, de direction, de financement, les liaisons entre les groupes, les facteurs de cohésion, les images que les groupes se font d'eux-mêmes et de la société, les images que l'on se fait d'eux, etc. Les questions relatives à la dynamique des groupes concernent le retentissement de l'action des groupes sur le système politique proprement dit. On se bornera à envisager ici les groupes du point de vue de leur dynamique.

Trois questions apparaissent immédiatement.

#### 1. Quels sont les mécanismes de l'action ?

(14) V. à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 112, 26 mai 1961, et n° 114, 9 juin 1961: *Inventaire de la représentation des organisations professionnelles — patronales et syndicales — dans les organismes officiels*, 21 p. et 26 p.

Les organismes dont il est question dans cette étude sont classés de la façon suivante: organes de la politique économique — organes consultatifs économiques — organes économiques particuliers — organismes consultatifs sociaux généraux — organismes consultatifs sociaux particuliers — organismes de la prévoyance sociale — organismes non économiques et non sociaux (organes de la recherche scientifique, Œuvre Nationale de l'Enfance, etc.).

Il convient d'examiner aussi le rôle des grandes organisations professionnelles dans les Conférences Nationales du Travail. V. à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 118, 14 juillet 1961, et n° 119, 27 juillet 1961: *Les Conférences Nationales du Travail, Dossier complémentaire à l'inventaire de la représentation des organisations professionnelles dans les organismes officiels*, 23 p. et 23 p.

(15) V. *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 49, 22 janvier 1960, pp. 19-22: *Les élections syndicales en Belgique, Première partie, Etude globale des élections aux Comités de Sécurité*.

(16) V. *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 53, 19 février 1960, III: *Les élections syndicales en Belgique, Deuxième partie, Etude globale des élections aux Conseils d'Entreprises*, pp. 2-3, et *Troisième partie, Confiance et influence: La pondération par le pourcentage de sièges obtenus*. V. aussi *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P. n° 57, 18 mars 1960 et 1<sup>er</sup> avril 1960: *Les élections syndicales en Belgique, Quatrième partie, Etude, par provinces, des résultats des élections aux Comités de Sécurité et d'Hygiène*, 23 p.

2. Quel est le résultat global du point de vue de la détermination du système ?

3. Peut-on indiquer une évolution d'ensemble ?

### 1° Les mécanismes.

On ne peut penser à une « pression » anonyme que l'on se représenterait à la façon de la physique des fluides, en un sens purement quantitatif. Il faut chercher une explication réelle. Et pour cela il faut se placer dans le cadre d'une étude des décisions, c'est-à-dire poser la question : comment les décisions sont-elles prises ? Mais avant d'essayer de répondre à cette question, il faut préciser à quel niveau on situe les décisions. Ce niveau est celui du processus gouvernemental, entendu au sens large, en tant qu'il comporte à la fois l'intervention du pouvoir exécutif et celle du pouvoir législatif. On donnera toutefois une prééminence très nette au pouvoir exécutif car c'est lui qui paraît constituer l'instance la plus importante en ce qui concerne la décision politique. Le fait fondamental dont on doit partir, c'est l'existence d'une indétermination initiale. Il y a des problèmes qui se posent, mais ils doivent être repérés et formulés. Et d'autre part leur seule formulation ne contient pas analytiquement leur solution. L'indétermination initiale est comblée en deux temps, à deux paliers successifs : d'abord au palier du projet global et ensuite au palier du mode de réalisation.

#### a) *Le projet global.*

La formation du projet global, c'est le repérage des problèmes qui se posent et le choix de certaines orientations d'ensemble. Au moment où il s'agit de formuler un projet global, on se trouve dans une certaine indétermination. Il faut se demander comment cette indétermination est levée. Le rôle des partis est probablement ici assez important : c'est en effet, semble-t-il, le personnel dirigeant des partis qui élabore le projet global. On n'est jamais dans le vide politique total. Il y a à tout instant, en dehors du gouvernement en fonction, un personnel politique « ministrable ». C'est lui qui élabore un projet global, en général à l'approche de la formation d'un nouveau gouvernement. Il est très intéressant d'analyser à ce point de vue, par exemple, les prises de position simultanées de M. Lefèvre et de M. Collard, à la fin de la législature précédente, au cours de la période qui a précédé la formation du gouvernement actuel. Dans ces prises de

position, on voit nettement apparaître une certaine formulation des problèmes politiques (l'accent est mis sur les problèmes de politique économique, et en particulier sur les problèmes énergétiques) et un certain choix des moyens (en particulier le choix de la coalition actuelle). Tout cela est apparu de façon très visible, naturellement, au cours de la campagne électorale, mais les thèmes dominants ont émergé déjà plusieurs mois auparavant.

Ce qui est important ici, c'est le rôle intégrateur des partis. Les groupes jouent très probablement leur rôle, mais seulement par l'intermédiaire des partis, en tant qu'ils sont représentés dans les partis soit de façon directe soit par personnes interposées.

#### b) *Le mode de réalisation.*

Le projet global étant supposé formé, il faut examiner comment agissent les ministres et en particulier le premier ministre. On examinera successivement la nature de l'indétermination résiduelle, le rôle de la situation stratégique, les facteurs qui déterminent les décisions et la manière dont les décisions sont finalement prises.

1. Même quand on se trouve en présence d'un projet global explicitement formulé, il y a une indétermination qui subsiste ; elle est relative à la fois aux informations et à l'exécution. Cette double indétermination résiduelle provient de ce que les ministres ne disposent pas d'un pouvoir illimité ; en d'autres termes de ce que le transfert de pouvoir dont ils bénéficient n'est que partiel. Dès lors, en vue d'exécuter le projet initial, ils doivent s'appuyer, dans l'exercice même du pouvoir dont ils disposent, sur d'autres sources de pouvoir, c'est-à-dire demander un transfert supplémentaire de pouvoir. Mais ce transfert ne sera jamais qu'occasionnel et provisoire. Le transfert institutionnel de base doit à tout instant être complété par un transfert de fait spécifique (limité à certaines questions) et de courte durée.

2. Dans les mécanismes décisionnels, les situations stratégiques jouent sans doute un rôle capital. Il semble bien que le type le plus important d'action sur le pouvoir n'est pas tellement l'action qui résulte d'une pression momentanée, volontaire, organisée, spécifique, mais l'action que l'on pourrait appeler institutionnalisée. C'est le type d'action qui résulte automatiquement de la situation des groupes dans l'ensemble du système social et en particulier, pour ce qui concerne les groupes socio-économi-



ques, de leur situation à l'intérieur du système économique. Ceci explique le rôle considérable joué par les grandes organisations professionnelles. Il s'agit là de groupes qui, en vertu de leur signification dans la sphère du processus économique, représentent des points de très haut potentiel sur le plan des potentiels de pouvoir et qui, dès lors, par le simple fait de la situation qu'ils occupent, sont des interlocuteurs obligés pour le pouvoir politique. Naturellement, à la limite, on peut dire que n'importe quel groupe a une situation stratégique, simplement par le fait qu'il existe. Dès le moment où plusieurs individus s'associent, ils représentent une certaine fraction de la quantité totale de pouvoir disponible, peut-être très minime ; mais ils n'en introduisent pas moins dans le système du pouvoir un élément dont il faut bien tenir compte. On pourrait par exemple évoquer ici la question linguistique et les consultations que le ministre spécialement chargé de cette question a entreprises auprès des différents groupes représentatifs des intérêts ethnico-linguistiques avant de formuler ses projets. Il y a eu une consultation généralisée simplement parce que ces groupes existaient.

L'importance du facteur stratégique et sa nature même conduisent à l'institutionnalisation de l'action des groupes. On voit par exemple que les groupes sont appelés à envoyer leurs représentants dans les conseils de toute espèce qui sont constitués auprès du pouvoir. D'autre part, il existe des ministères spécialisés qui sont en interaction étroite avec les groupes correspondants. Souvent les ministres qui sont chargés de ces départements sont eux-mêmes des représentants, voire des dirigeants d'une des organisations intéressées. De toute façon, des liaisons très directes se créent, par la force des choses, entre le ministère et les groupements les plus représentatifs du secteur correspondant. Il y a en tout cas des consultations régulières. Elles ont parfois un caractère privé, et parfois un caractère public (en ce sens qu'il y a communiqué ou qu'une lettre est rendue publique).

3. Quels sont les facteurs qui déterminent la décision ? On pourrait dire qu'il y a trois catégories de facteurs qui interviennent : des facteurs formels, des représentations, et le recours aux tiers.

Parmi les facteurs formels, il faut distinguer le niveau d'intégration, les liaisons et la structure. La situation stratégique d'un groupe est en général d'autant plus forte qu'il se situe à un niveau d'in-

tégration élevé. Ainsi les grandes organisations professionnelles sont des groupes qui réalisent une intégration très forte et à un niveau très élevé : ils sont donc amenés à poser des problèmes économiques qui engagent de façon très profonde et très lointaine la politique économique générale. Aussi leurs préoccupations commencent-elles à ressembler à celles du pouvoir politique. Cela explique leur force, mais en même temps donne la mesure de leur participation à l'élaboration des décisions centrales.

A côté du facteur d'intégration, il y a les liaisons. Il s'agit des liaisons qui peuvent exister entre un ministre et un parti, entre un ministre et un groupe, entre un groupe et un parti. Un ministre est perpétuellement placé devant deux types de motivations : d'une part, il y a les motivations qui l'affectent en tant que ministre, et par conséquent en tant que responsable de la réalisation d'un certain programme, et d'autre part il y a les préoccupations qu'il peut avoir en tant que membre d'un parti et, par l'intermédiaire de ce parti ou directement, en tant que représentant d'un certain groupe (dont il fait lui-même partie ou dont il est en tout cas obligé de tenir compte).

Enfin, il y a les facteurs de structure. Il faut évoquer ici surtout la structure économique. Dans le régime politique et social que nous connaissons, cette structure économique, qui laisse un champ considérable à l'initiative privée, n'est pas fondamentalement remise en cause. Par sa seule existence, elle détermine un cadre à l'intérieur duquel doivent nécessairement se situer l'action des groupes et celle du pouvoir politique. Elle limite les possibilités d'intervention du pouvoir politique, elle contraint celui-ci à chercher des solutions par le moyen de négociations et elle l'oblige à s'orienter vers des formules de coopération.

Mais les facteurs formels ne suffisent pas à lever l'indétermination ni, par conséquent, à rendre possible la décision. Ils laissent subsister une indétermination objective, qui ne peut être comblée que par l'appréciation subjective des acteurs ; et dans cette appréciation pourront jouer, à côté d'éléments d'information objective et de motivations rationnelles, des éléments liés à la personnalité de l'acteur et des motivations irrationnelles. L'appréciation dont il est question ici est naturellement réciproque et elle concerne en partie la représentation que chacun des protagonistes se fait de la manière dont il est

apprécié par l'autre. La décision dépendra par exemple de la manière dont un ministre apprécie la puissance d'un groupe ou, réciproquement, de la manière dont un groupe apprécie la possibilité de résistance du pouvoir, la force d'un autre groupe, ou encore l'idée même que le pouvoir se fait de lui.

Enfin le facteur du « recours aux tiers » introduit dans le mécanisme de la décision le jeu de l'opinion. (Par là il n'est peut être pas tout à fait distinct du facteur de représentation). Ici intervient surtout le rôle de la presse et, de façon générale, le rôle de tous les instruments qui servent d'expression et de reflet à ce qu'on appelle l'opinion publique.

#### 4. Comment la décision est-elle finalement prise ?

La décision est finalement l'affaire de l'individu. Et pour l'analyser, il faut faire appel à une théorie psychologique de l'action. Tous les facteurs qui viennent d'être décrits contribuent sans doute à déterminer la décision. Mais, pour l'acteur, ils ne sont que des données, qu'il doit finalement intégrer dans un système personnel d'action. Ces facteurs lui fournissent une représentation d'ensemble ; pour engendrer la décision, ils doivent encore se combiner avec des motivations et avec des croyances. Les motivations sont liées à la perspective dans laquelle celui qui doit décider choisit de s'inscrire : il peut agir en tant que homme d'Etat, ou en tant que membre d'un parti ou en tant que représentant d'un groupe. D'autre part, sa décision dépendra de la manière dont, subjectivement et au niveau de la « croyance » (c'est-à-dire d'une représentation non rationalisée et partiellement non rationalisable d'ailleurs), il apprécie la société, ses propres possibilités d'action et ce qui lui paraît un avenir souhaitable pour la collectivité. Naturellement l'intégration de tous ces éléments ne peut se faire qu'au niveau de la conscience individuelle et les déterminants ultimes de la décision sont donc liés à ce qu'il y a de plus singulier, de plus irréductible, dans la personnalité de celui qui en est le porteur.

#### 2° Le résultat global.

On voit que les groupes ont une influence considérable sur la vie politique. Mais peut-on dire qu'ils exercent une action déterminante sur les décisions politiques et qu'ils « dictent » véritablement la politique qui est suivie par le gouvernement ? Il sem-

ble que non ; en définitive il y a une domination du facteur proprement politique, et cela pour deux raisons.

a) Malgré tout, le pouvoir politique représente un niveau d'intégration plus élevé que celui des groupes même les plus intégrateurs. Cela lui donne nécessairement un pouvoir plus grand, car il a plus d'informations et il dispose d'un transfert de pouvoir plus étendu. D'autre part, cela lui donne un dynamisme plus grand, car il peut développer des projets globaux et à portée relativement lointaine. Or il y a un effet de domination quasi automatique d'un projet global sur un projet partiel. Ce dernier pourra peut-être réussir à corriger le projet global mais il ne pourra pas s'y substituer.

b) La pluralité des groupes (et en particulier la dualité qui résulte du clivage culturel et idéologique) permet naturellement au pouvoir politique de jouer d'un groupe contre l'autre. Il y a une rivalité entre les groupes et même, ce qui est remarquable, entre les groupes qui ont la même vocation sociale ou économique. Cela limite naturellement beaucoup leur capacité d'action à l'égard du pouvoir politique.

On peut donc parler d'un effet de domination du pouvoir politique. C'est un des aspects du « résultat global » de l'action des groupes. On pourrait peut-être relever un second aspect de ce « résultat global » : c'est le pluralisme institutionnel qui caractérise le système belge et en vertu duquel différents secteurs de la vie sociale sont gérés par des organismes multiples, relevant de « familles spirituelles » différentes. Mais ce pluralisme n'est pas seulement un effet de l'action des groupes. Ce n'est donc que sous un aspect partiel qu'on peut l'évoquer ici.

#### 3° L'évolution d'ensemble du système.

Les problèmes fondamentaux qui se posent actuellement au système politique que nous examinons semblent bien être les suivants : au plan de l'action, il s'agit d'assurer une croissance économique raisonnable, et cela dans des circonstances difficiles (dues en particulier à l'instauration du Marché Commun et à la reconversion exigée par la décolonisation) — au plan des potentiels du pouvoir, il s'agit, pour le pouvoir politique, de s'assurer un contrôle suffisant du pouvoir économique. L'étude de l'évolution d'ensemble du sys-

tème doit consister essentiellement à analyser les interactions qui se produisent entre ces deux plans de référence.

Il sera intéressant, dans cette perspective, d'évoquer un exemple récent, fort instructif : celui de la crise charbonnière et de l'instauration du Directoire de l'Industrie Charbonnière (17). L'analyse de l'évolution du projet montre que celui-ci, dans sa forme finale, intègre presque exactement les desiderata de la Fédération des Industries Belges. Certaines dispositions du projet gouvernemental ont été considérées comme inacceptables, en particulier les trois suivantes : possibilité pour le Directoire de prendre l'initiative de nouveaux investissements — droit de nommer des commissaires spéciaux à titre de sanctions — possibilité de nommer deux administrateurs dans le conseil d'administration des charbonnages d'une certaine importance. Ils ont été respectivement remplacés par les dispositions suivantes : le Directoire n'aura, en matière de programmes d'investissements, qu'une mission de coordination — à titre de sanctions, il pourra recourir à un système d'amendes et, in extremis, à la déchéance de la concession à son profit — le Ministre peut désigner un commissaire du gouvernement siégeant au conseil d'administration de l'entreprise mais avec voix consultative seulement. Ces trois points, sur lesquels il y a eu retrait par rapport au projet gouvernemental, correspondent précisément aux points sur lesquels la Fédération des Industries Belges avait marqué son opposition.

Cet exemple nous montre de façon assez précise comment peut s'exercer l'influence d'un groupe important. Mais nous ne devons pas oublier qu'il y a toujours une force antagoniste, que les groupes s'opposent entre eux et que, dès lors, le pouvoir politique conserve une certaine possibilité de jeu : il peut toujours s'appuyer sur un groupe pour résister à un autre groupe. Naturellement chaque groupe en tient compte et il semble bien qu'il détermine sa position en fonction de la manière dont il prévoit la réaction probable des autres groupes. Dans la question charbonnière par exemple, on voit que la stratégie de la Fédération des Industries Belges est de s'efforcer de maintenir les réformes sur un plan purement technique. Mais cette stratégie ne peut se développer qu'en tenant compte d'une force antagoniste, constituée en l'occurrence par les syndicats. L'action du gouvernement se place dans le cadre défini par cet antagonisme.

Mais, pour le gouvernement, l'équilibre des forces en présence est une donnée. Par lui-même, étant donné sa composition, son assise dans les partis, il semble être incapable de modifier le statu quo. Et on voit même apparaître une tendance, chez les représentants des grands groupes socio-économiques, à régler les problèmes qui les intéressent sans passer par l'intermédiaire de l'Etat. Il y a un exemple qui est très typique à cet égard : c'est le projet de convention charbonnière du 23 février 1959 établi de commun accord par les centrales syndicales minières, les confédérations syndicales nationales, la Fédération Charbonnière Belge (Fédéchar) et la Fédération des Industries Belges (18). Ces différentes organisations avaient élaboré un projet de réorganisation du secteur charbonnier, par des négociations directes, en dehors de toute intervention du pouvoir politique. Dans ce projet, l'Etat n'avait aucune représentation au sein des organismes prévus. (Le protocole prévoyait la création, au plan national, d'un organe où siègeraient les représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et qui serait chargé d'élaborer la politique charbonnière dans le cadre d'une politique générale de l'énergie — à l'échelon de chaque bassin, d'un comité de coordination groupant obligatoirement tous les producteurs et d'un comité consultatif où siègeraient des représentants des producteurs et des travailleurs). Ce projet n'eut pas de suite, mais il a une grande valeur indicative : il montre que certains organismes peuvent s'entendre sur des projets fondamentaux et globaux, intéressant la vie nationale, en passant en quelque sorte par dessus la tête du pouvoir politique.

Le rôle de l'Etat semble donc finalement apparaître comme un rôle d'arbitre et non de moteur. On peut même se demander s'il réussit toujours à imposer son arbitrage, si cet arbitrage n'est pas plutôt la procédure à laquelle les parties ont recours quand elles n'aperçoivent plus le moyen de s'entendre directement, bref si, même en matière

(17) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 27, 17 juillet 1959, I, *La réforme de l'industrie charbonnière belge* (16 p.) — n° 65, 27 mai 1960, *La crise charbonnière en Belgique, Les avatars d'une institution : le Conseil National des Charbonnages* (22 p.) — et n° 128, 10 novembre 1961, *Le Directoire de l'Industrie Charbonnière* (24 p.).

(18) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 9, 6 mars 1959, pp. 2-3, *Le protocole sur la structure de l'industrie charbonnière belge* — et n° 11, 20 mars 1959, pp. 2-6, *Structure de l'industrie charbonnière belge, reprise des négociations*.

d'arbitrage, l'initiative appartient réellement à l'Etat. Il faut apporter ici une réponse nuancée. Car il faut tenir compte de deux faits importants : d'une part, les représentants de l'Etat jouissent d'une capacité d'initiative et d'un effet de domination qui proviennent simplement de leur situation fonctionnelle — et d'autre part ils peuvent jouer des oppositions entre groupes. Cependant, par ailleurs, il faut reconnaître qu'ils sont limités dans leur action car ils sont liés, directement ou indirectement, à des partis dans lesquels se reflètent les groupes et leurs stratégies.

Ceci nous renvoie à la question des rapports entre groupes et partis. Cette question est probablement fondamentale du point de vue de l'équilibre d'ensemble du système. Nous sommes en présence d'un système où les groupes (en tout cas les groupes dominants) réalisent une intégration forte et d'un niveau élevé et où les groupes sont fortement représentés dans les partis. Ce qui donne au total une assez grande cohérence, au moins formelle. Ce qui paraît très important, du point de vue des mécanismes d'interaction et des conditions de cohérence, c'est qu'il existe un certain parallélisme entre l'organisation des groupes et l'organisation des partis. Cependant ce parallélisme n'est pas total. On doit en effet faire à ce sujet deux restrictions importantes. D'une part, tous les groupes ne sont pas directement représentés dans les partis (c'est le cas par exemple de la Fédération des Industries belges) ; plusieurs groupes, même parmi les plus importants, n'agissent sur les partis que d'une manière indirecte et plus ou moins diffuse. D'autre part, même les groupes qui se reflètent directement dans les partis restent relativement hétérogènes (et peuvent même être jusqu'à un certain point antagonistes), ce qui est une sérieuse limitation à la cohérence absolue. Il faut cependant ajouter que, dans la mesure où le parti est capable d'unifier ses composantes, il corrige cet effet de limitation en imposant un critère de cohérence qui joue un rôle d'intégrateur (par exemple l'appartenance religieuse).

Dans quel sens jouent les mécanismes d'interaction ? On peut dire que, quel que soit le type de coalition gouvernementale, les groupes qui sont orientés dans le sens du conservatisme ont toujours la possibilité d'agir efficacement sur le centre du pouvoir pour le freiner lorsqu'il leur paraît s'aventurer trop loin sur la voie des innovations.

Naturellement, la manière dont les groupes définissent leurs attitudes dépend de l'idée qu'ils se font de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas ; en d'autres termes, il faut tenir compte du rôle essentiel joué par les « croyances ».

Que penser enfin de l'importance respective des partis et des groupes dans le fonctionnement d'ensemble du système ? Le rôle des partis paraît être de plus en plus formel à l'heure actuelle. Néanmoins, les partis conservent une fonction essentielle qui est celle de l'intégration au niveau suprême, c'est-à-dire au niveau des problèmes globaux qui sont ceux du gouvernement. Et à ce titre ils restent nécessaires. On pourrait donc suggérer la description suivante : l'impulsion vient en définitive des groupes, ou en tout cas des groupes socio-économiques importants, mais cette impulsion doit obligatoirement passer par l'intermédiaire des partis pour prendre une forme politique viable. C'est probablement à partir de là que l'on peut comprendre l'évolution du système (et cette évolution paraît d'ailleurs caractériser tous les systèmes politiques contemporains) : l'action politique trouve de plus en plus son point de départ, son assise et son énergie dans les groupes, de telle sorte que les facteurs décisifs pour la détermination des décisions se trouvent de plus en plus au niveau des groupes et de moins en moins au niveau des partis (du moins si on considère les facteurs décisifs ultimes). Cela ne signifie pas pour autant que les groupes vont supplanter les partis ; ceux-ci restent nécessaires, au moins au plan formel, comme facteurs d'intégration.

\*  
\*\*

Que faut-il penser finalement de l'orientation globale, de devenir d'ensemble de la société, et du rôle du pouvoir politique par rapport à ce devenir ? On pourrait peut-être poser l'hypothèse suivante : nous sommes actuellement dans une société où l'impulsion fondamentale vient non pas de l'appareil politique (gouvernement, parlement et partis) mais de ce que Hegel appelait la « société civile », c'est-à-dire, en gros, la société économique, la société du travail et de la technique. L'appareil politique ne fait qu'intégrer, sanctionner, ou arbitrer des tensions, des conflits, des impulsions qui sont le produit de la société civile. De telle sorte que le moteur essentiel du système social en tant

que système global est probablement le défi économique, c'est-à-dire l'impératif de croissance (soit qu'on le considère du point de vue des entrepreneurs, soit qu'on le considère du point de vue des travailleurs). Que l'impératif de croissance constitue l'élément moteur principal du système n'est pas la conséquence nécessaire du fonctionnement de celui-ci; c'est plutôt la conséquence des croyances qui sont partagées par tous les membres du système. Chez les uns, ces croyances s'expriment sous la forme d'une exigence de renforcement de la puissance disponible (cette exigence semble avoir remplacé la recherche traditionnelle du « profit »). Chez les autres, elles s'expriment sous la forme d'une exigence d'élévation du niveau de vie. Ce serait donc en définitive dans ces croyances que se situeraient les dynamismes fondamentaux qui, par l'intermédiaire des groupes et ensuite par l'intermédiaire des partis, agissent sur les organes de la décision politique.

Comment juger, dans ces conditions, le rôle des groupes dans l'ensemble du système? Si on se place au point de vue formel, on doit poser le problème de la cohérence du système. Si on se place au point de vue du contenu, on doit poser le problème des finalités. Au point de vue formel, il semble que, dans l'état actuel des choses, il n'y ait

pas d'incohérence fondamentale. Le système paraît relativement cohérent et paraît capable de résoudre pratiquement les tensions qui se manifestent, en tout cas à court terme. Au point de vue du contenu, la question la plus importante que l'on doit se poser est sans doute la suivante : dans quelle mesure le système que nous étudions est-il capable de préparer un avenir à long terme, dans quelle mesure est-il doué d'un réel pouvoir d'anticipation ? Ici probablement les réponses vont diverger. Car pour apporter une réponse, il faut faire intervenir des « croyances » et celles-ci ne peuvent être entièrement rationalisées ; en tout cas elles ne peuvent l'être sur le plan qui est celui de l'analyse sociologique. Est-ce qu'il faut vraiment demander à un système politique d'être capable d'anticipations et d'autre part — à supposer que l'on donne une réponse affirmative à cette question — que faut-il penser du système que nous connaissons, de ce point de vue ? De telles questions mettent nécessairement en jeu l'idée que l'on se fait de la vie sociale, du système politique, de l'histoire, de l'homme lui-même. On ne peut les examiner en restant au niveau d'une simple analyse formelle. Ici la sociologie et la science politique doivent céder le pas à la philosophie politique, voire à l'engagement politique, s'il est vrai qu'à un certain plan la pensée devient inséparable de l'action.



# Un groupe de pression régional

## Le comité de défense du Borinage

par J. GERARD LIBOIS,

Directeur du C.R.I.S.P.

★

L'analyse de la genèse et de l'action du Comité de Défense du Borinage ne constitue pas l'objet essentiel de cette note. Cette étude a été faite déjà (\*). Nous voudrions plutôt en retenir les éléments de portée générale, utiles pour une étude des groupes et des mécanismes de pression.

### Objet du Comité

Le but du Comité de Défense était de faire pression sur les différents pouvoirs dont dépend le sort économique et social du bassin de Mons-Borinage, initialement, en vue d'empêcher ou de retarder les fermetures de mines puis ultérieurement en vue d'obtenir le reclassement des mineurs licenciés et la reconversion industrielle de la région. Le Comité tendait à agir à la fois sur des pouvoirs aussi variés que la Haute Autorité de la C.E.C.A., le gouvernement belge et plus précisément les départements des Affaires Economiques, des Travaux Publics, de l'Emploi, le chargé de mission du Premier ministre pour la reconversion boraine, le Conseil National des Charbonnages, les pouvoirs communaux et provinciaux, les groupes financiers, le Conseil Economique Wallon, etc.

### Historique du Comité

Le Comité est né en octobre 1958 d'une association de fait (*l'Association des employés des charbonnages marginaux du Borinage*) constituée par les éléments directement concernés par les projets de fermeture de mines, les employés du Charbonnage du Levant.

Initialement considérée par les syndicats comme un organisme « concurrent », suscité par la direc-

tion des charbonnages, cette association de fait s'élargit rapidement à toutes les forces sociales et politiques organisées au Borinage : les quatre partis nationaux ; les syndicats ; la Ligue des Familles Nombreuses, l'Union des ingénieurs de charbonnage, la Chambre des Métiers et Négoces, etc., ainsi qu'à des personnalités jouissant d'une position privilégiée en vue de l'action (directeur de journal, parlementaires, bourgmestres).

Dès la fin de 1958, le Comité représentait théoriquement l'ensemble de la population boraine mais sans solliciter d'adhésions individuelles. Il s'exprimait comme porte-parole de la région, déléguant des représentants auprès des ministres, organisant des manifestations publiques et des campagnes d'affichage, publiant des communiqués, invitant les ministres à une visite du bassin, etc.

Fin décembre 1958, le gouvernement — engagé à Luxembourg et soumis à une contre-pression d'origine flamande — confirme certaines fermetures de mines (le Grand-Trait et celle des Charbonnages belges n<sup>os</sup> 7-8 de Cockerill-Ougrée à Hornu-Wasmès, voulues par les dirigeants de la société), mais il admit un étalement du programme en ce qui concerne le charbonnage du Levant, siège de la « résistance ».

A ce moment, le Comité de Défense enregistre le fait « qu'on ne peut sauver un malade s'il ne le désire pas » et sa structure même de cartel de circonstance révèle sa faiblesse ; les éléments chrétiens et libéraux (solidaires de la coalition gouvernementale) d'une part, les socialistes d'autre part,

(\*) Voir à ce sujet, le *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n<sup>o</sup> 3, 23.1.1959, 9 pages ; n<sup>o</sup> 31 du 11.9.1959, 3 pages ; n<sup>o</sup> 34 du 2.10.1959, 10 pages ; n<sup>o</sup> 36 du 16.10.1959, 2 pages et n<sup>o</sup> 85 du 18.11.1960, 20 pages.

entrent ouvertement en conflit sur les responsabilités de la crise boraine et se livrent à une guerre des tracts qui sape l'homogénéité du Comité et dévie une part importante de son dynamisme revendicatif.

Après la grève de février 1959 dont le Comité ne fut pas le promoteur direct et qui fut détournée de ses objectifs locaux, les tensions internes s'aggravèrent au sein du Comité. La ligne de partage se situa entre les éléments indépendants, hors-cadres qui étaient les véritables fondateurs du Comité, et les représentants des grandes organisations sociales et politiques traditionnelles. Ceux-ci, malgré leurs divergences de vues, se regroupèrent dans un *Comité de Défense* qui cherchait le contact direct avec l'autorité gouvernementale en vue d'une politique de reconversion constructive et les premiers qui, à travers une *Commission de Défense* élargie, continuèrent à s'opposer aux fermetures et prétendirent maintenir la pression de masse sur les pouvoirs par des pétitionnements, des meetings et des prises de position publiques.

Le Comité de Défense se présentait en fait comme un organe de vigilance pour l'application des promesses gouvernementales ; la Commission Elargie comme un groupe qui ne se laisse pas désarmer par des promesses verbales.

### Facteurs de force et de faiblesse

Ce bref historique révèle un certain nombre d'éléments intéressants qui situent les facteurs de force et de faiblesse du Comité.

#### a) *Du point de vue de sa représentativité.*

Le Comité apparut fin 1958 comme l'expression d'une unanimité régionale (d'où la répercussion nationale des premiers communiqués) mais très rapidement, on se rendit compte que cette unanimité était fragile, inspirée de circonstances et de considérations tactiques non permanentes. En fait, le Comité était un cartel et la scission de l'été 1959 entraîna la Commission élargie à des formes d'action dont le but était précisément d'établir sa représentativité (pétitionnement).

#### b) *L'image du groupe.*

Aux yeux du gouvernement, le groupe était au départ une simple association des employés du

Levant bénéficiant de l'appui des dirigeants charbonniers locaux mais rapidement, après adhésion des organisations sociales et politiques classiques, Bruxelles considéra le Comité comme une force réelle, comme une dangereuse coalition locale, manœuvrée en fait par l'opposition socialiste et où se retrouvaient des éléments locaux chrétiens et libéraux. Cette image correspond à la période où le Comité avait le plus d'influence et où il était traité par le gouvernement comme un facteur d'opposition « respectable », à neutraliser ou à briser.

Au troisième stade, les autorités centrales prirent conscience de la fragilité de l'alliance des groupes au sein du Comité et traitèrent les chrétiens et libéraux borains, non plus comme des « démagogues » agissant dans le sillage des socialistes mais comme des canaux possibles, voire des « chevaux de Troie », capables de ré-orienter les objectifs du Comité dans un sens plus « raisonnable ». Après la scission, le gouvernement reconnut dans le Comité de Défense les hommes « sérieux » avec lesquels il fallait coopérer, ne fût-ce que pour désamorcer l'action de la Commission Elargie.

#### c) *Le contexte de l'action.*

Le cadre borain était à la fois favorable et défavorable à l'action du Comité :

*Favorable* en ce sens que la visualisation du déclin régional par les fermetures d'entreprises, l'inexistence d'une politique régionale de reconversion et les perspectives d'assainissement charbonnier incitaient la population à un sursaut de colère ou de désespoir ;

*Défavorable* en ce sens que la pyramide d'âge de la population, son hétérogénéité et la pression des faits devaient en fait alimenter le scepticisme sur les chances d'un redressement immédiat et sur la possibilité d'empêcher les fermetures.

Par ailleurs, si le Comité pouvait compter comme éléments positifs en sa faveur, l'appui provisoire de toutes les forces sociales et politiques organisées dans la région, ainsi que l'existence de moyens d'action grâce à des ressources financières locales et à la présence à sa tête d'employés bénéficiant de temps libre, l'action était, au contraire, conditionnée par des facteurs défavorables : la tension entre la minorité locale solidaire du gouvernement P.S.C.-libéral et la majorité locale (socialiste et communiste) dont les moyens d'agir au plan gou-

vernemental étaient très limités ; l'absence de solidarité entre les revendications locales et celles des confédérations syndicales ou patronales à l'échelon national, particulièrement manifeste au moment des grèves.

d) *Les effets en retour.*

L'action du Comité mit en branle d'autres mécanismes qui constituent une sorte d'effet en retour ou de boomerang de la pression exercée. Cet effet en retour devait en pratique réduire considérablement l'effet escompté par le Comité :

*Ainsi, les services de M. Urbain, chargés de la reconversion boraine et le gouvernement s'attachèrent à désamorcer les revendications locales concernant les fermetures et certains programmes inspirés par des pouvoirs régionaux : en renforçant les tensions internes ; en formulant des promesses ; en organisant des visites de la presse bruxelloise destinées à valoriser les réalisations gouvernementales ; en orchestrant au maximum la création de SOCOREC, société dont on pouvait croire qu'elle allait contribuer rapidement à la reconversion, etc.*

*Ainsi, le « Vlaams Economisch Verbond » inter-*

vint dans le débat pour éviter que l'attention se polarise trop exclusivement sur le déclin du Borinage aux dépens du sous-emploi en Flandre.

*Ainsi, d'autres régions wallonnes organisèrent des organismes de défense et de promotion économique pouvant aboutir à un morcellement des revendications wallonnes, voire au développement de réflexe de concurrence entre les régions wallonnes (le cas s'est posé à propos d'investissements étrangers).*

Le cas du Comité de Défense du Borinage nous conduit à souligner l'importance, dans l'étude des groupes de pression, d'une analyse précise des effets en retour ou de boomerang de la pression. Ceci est particulièrement vrai dans une société complexe comme la nôtre.

En conclusion, nous voulons retenir que l'étude des groupes de pression requiert une attention particulière aux *procédures d'intervention du groupe ; aux facteurs de force et de faiblesse (représentativité, image, degré de cohésion interne, qualité des dirigeants, etc.)*, ainsi qu'*aux effets en retour* que toute pression déclenche dans une société donnée.





# Le mouvement populaire flamand\*

par Maurice-Pierre HERREMANS

★

Le public de langue française connaît assez mal le « Mouvement Populaire Flamand » (« Vlaamse Volksbeweging » ou V.V.B.) qu'il a d'ailleurs tendance à confondre souvent avec le parti nationaliste flamand l'Union Populaire (« Volksunie »).

Or le « Mouvement Populaire Flamand », tout comme son homologue et correspondant wallon « Le Mouvement Populaire Wallon » (M.P.W.) se proclame un groupe de pression, au-dessus et en dehors des partis politiques proprement dits.

Que cette confusion soit volontaire, ou involontaire, car l'ignorance de la réalité flamande reste très grande dans les milieux francophones, elle est exploitée dans beaucoup de milieux.

Un parallélisme certain se dégage de la confrontation entre le V.V.B. (flamand) et le M.P.W. (wallon). Toutefois s'il y a des points de convergence indiscutables il y a également entre ces deux mouvements des points de divergence.

L'examen de l'organisation, des activités et du programme du mouvement populaire flamand établira la démonstration qu'il s'agit réellement d'un groupe de pression.

## I. — Organisation du V.V.B.

Le mouvement a été créé en 1954. Son démarrage a été plus lent que celui de son homologue wallon, dont la création remonte à avril 1961.

Le nombre de membres n'a pas été publié mais si l'on s'en réfère à l'assistance aux diverses réunions (plus de 1.000 participants au Congrès de Malines en octobre 1960) l'on doit admettre qu'il compte déjà un nombre impressionnant de membres.

La cotisation annuelle de 50 fr. donne droit au service mensuel (Berichtenblad), la cotisation an-

nuelle de 100 fr. donne droit en outre au service du bulletin de documentation (Dokumentatieblad).

L'organisation semble parfaitement structurée et cinq services en assurent la vie et la gestion.

1. Le service de la formation des cadres et de l'action locale.
2. Le service de l'administration et des finances.
3. Le service de l'information.
4. Le service central d'études qui coordonne notamment les travaux des différents groupes de travail (problèmes intérieurs, flamandisation des affaires, instruction et culture, etc.).
5. Le service du Secrétariat général.

La direction générale du mouvement se présente actuellement comme suit :

Président général : Coppieters M.  
Vice-Président : Beekman P., Daenen C.  
Président du Bureau : Daels P.  
Secrétaire général : Roskam G.

plus une vingtaine de membres, appartenant aux différents courants politiques de l'opinion publique flamande avec toutefois une nette prédominance catholique, ce qui coïncide d'ailleurs avec le rapport des forces en Flandre.

L'incompatibilité existant entre la qualité de mandataire public et celle de membre des Comités de direction exclut de ceux-ci les personnalités les plus connues du monde politique flamand.

Le Bulletin de Documentation (Dokumentatieblad) qui paraît 10 fois par an sous forme stencillée est un véritable modèle du genre. On y trouve, réparties en rubriques sélectionnées, des citations d'articles émanant de la plupart des journaux

(\*) D'après le « Courrier hebdomadaire », n° 130 du C.R.I.S.P. du 24 novembre 1961.

belges, tant d'expression française que d'expression néerlandaise, des principales revues belges représentant toute la gamme de l'opinion tant du Nord que du Sud du pays, de quelques journaux néerlandais, etc.

Cette publication est en passe de devenir un point de passage obligé pour tous ceux qui voudront aborder d'une manière autre que superficielle l'étude du problème flamand actuel. Son utilité est d'autant plus grande que l'abondance actuelle des publications relatives à ce problème risque de décourager le chercheur non initié.

## II. — Activités du V.V.B.

Il y a tout d'abord le travail dit de routine qui se traduit surtout par l'action de sections locales, toujours plus nombreuses, réparties sur tout le territoire des provinces flamandes. Relèvent également de ce secteur les campagnes en faveur de la fête traditionnelle flamande du 11 juillet (commémoration de la bataille des Eperons d'Or) et du pavoiement au drapeau noir et jaune au Lion de Flandre (Vlaggenaktie).

Appuyé par les études d'un groupe de travail ad hoc, le mouvement a poussé très loin ses efforts en faveur de la néerlandisation dans les entreprises privées.

C'est cependant à l'instauration d'un régime fédéraliste qu'à été consacré l'essentiel des efforts des dirigeants du mouvement, souvent d'ailleurs en collaboration avec des fédéralistes wallons appartenant au Congrès National Wallon, mouvement antérieur au Mouvement Populaire Wallon.

Une déclaration de principe wallonne-flamande en faveur du fédéralisme fut publiée immédiatement après les grèves de décembre 1960, janvier 1961 et le 15 octobre 1961 se tint à Liège une réunion d'étude réunissant des Wallons et des Flamands.

Soucieux de faire connaître ses positions au dehors de nos frontières, le V.V.B. organisa le 8 mars 1961, une conférence de presse à La Haye.

Une conférence de presse fut également organisée le 9 août 1961 à Bruxelles.

Sur quelques questions d'actualité, par exemple sur le Directoire Charbonnier, le mouvement tint à faire connaître son point de vue, dûment élaboré

par un groupe de travail. La « Volksunie » s'inspira largement de ce point de vue lors de la discussion parlementaire du projet de loi en proposant, en vain d'ailleurs, une série d'amendements.

Plus connues de l'opinion publique d'expression française par ce que touchant de plein fouet l'agglomération bruxelloise, sont les deux opérations de masse que constituèrent d'une part la journée des communes périphériques, limitrophes de l'agglomération bruxelloise (« Randgemeenten ») et surtout la fameuse marche sur Bruxelles du 22 octobre 1961 généralement appelée dans la presse flamande de droite la marche des 100.000. Ces deux manifestations de masse furent orchestrées par un Comité ad hoc, le « Vlaams Aktie Komitee voor Brussel en Taalgrens » (le Comité d'action flamande pour Bruxelles et la frontière linguistique) présidé par M. Amter, leader du Davidsfonds. Mais en réalité, le V.V.B. qui prit l'initiative de la création du dit Comité, ne cessa de prendre une part prépondérante dans la préparation de ces manifestations, en revendiquant d'ailleurs bien haut la part qui lui revenait dans le succès obtenu.

## III. — Programme du V.V.B.

Ce programme, est issu des assises du Congrès qui se tint à Malines le 9 octobre 1960, qui reprend en les complétant le programme d'urgence établi en 1956 et le programme gouvernemental flamand de 1958.

Ce programme devrait être réalisé au cours des cinq années à venir, ce qui signifie que d'ores et déjà, le mouvement s'assigne une durée de vie au moins égale à cette période et que ses promoteurs sont conscients des difficultés que la réalisation intégrale d'un tel programme rencontrera.

Ce programme comporte trois stades :

1. Les mesures tendant à la suppression de toute inégalité entre Flamands et Wallons.

— Opposition radicale au recensement linguistique et au régime dit des facilités linguistiques.

— Néerlandisation de la vie professionnelle en Flandre par voie législative.

— Adaptation de la représentation parlementaire au chiffre de la population.

— Suppression des classes de transmutation.

— Etc., etc.

2. Les mesures tendant à accorder des chances égales aux Flamands et aux Wallons.

— Fixation définitive de la frontière linguistique.

— Fixation d'un statut spécial pour l'agglomération bruxelloise réduite à ses limites actuelles.

— Séparation administrative, immédiate et intégrale, du Ministère de l'Education nationale.

— Etablissement de conseils culturels disposant d'un prestige et d'un pouvoir réel.

— La fédéralisation des partis politiques.

— Etc., etc.

3. Les mesures de nature à assurer l'épanouissement total de la Flandre.

— La séparation administrative de tous les services centraux.

— Une fédéralisation systématique de toutes les institutions publiques et privées.

— Une représentation directe de la communauté flamande dans les diverses institutions européennes.

— Etc., etc.

#### IV. — Brèves conclusions

La pression du V.V.B. s'exerce principalement sur les partis politiques mais également quoique dans une moindre mesure sur les organisations syndicales.

Tout d'abord en ce qui concerne la Volksunie,

le parti nationaliste flamand, mais à cet égard les avis sont partagés et l'on peut se demander, comme certains observateurs le font, si la Volksunie n'agit pas également en qualité de groupe de pression tant à l'égard des partis politiques traditionnels qu'à l'égard du Mouvement Populaire flamand lui-même.

Vis-à-vis de l'aile flamande du P.S.C. l'influence du V.V.B. dans les rangs duquel militent d'ailleurs nombre de membres appartenant à l'aile radicale flamingante du P.S.C. est indéniable. Il convient du reste d'insister sur la large audience que les diverses manifestations du Mouvement Populaire flamand trouvent généralement dans les colonnes de la presse catholique flamande et, plus particulièrement, dans celles du *Standaard*, représentant autorisé de la tendance radicale flamande catholique.

Les socialistes flamands qui militent au sein du V.V.B. ne sont guère nombreux et c'est à titre strictement individuel qu'ils agissent. M. Van Eynde, vice-président flamand du P.S.B. et éditeur de la « *Volksgazet* » (le journal socialiste anversois) n'est pas tendre à leur égard.

En ce qui concerne l'influence que le V.V.B. exerce sur le P.L.B., dont la représentation en Flandre est d'ailleurs beaucoup moins importante que celle des socialistes, il est assez difficile d'en juger. Toutefois il paraît certain que certaines prises de position des libéraux flamands sont influencées par l'action du V.V.B.



# Le mouvement populaire wallon

---

par François PERIN,

Chargé de cours à l'Université de Liège.

★

Je vais commencer par une question de terminologie posée très clairement ce matin par M. Meynaud. Le terme même de groupe de pression a été inventé, non pas par des hommes de science, mais par le journalisme politique vers les années 1926. Mais ce terme s'est très largement répandu.

La première question que l'on se pose et que l'on a d'ailleurs posée aux dirigeants du M.P.W. est de savoir pourquoi ils ont qualifié leur propre organisation de groupe de pression.

Ce terme a été utilisé par les créateurs du M.P.W. sous l'influence précisément des sciences politiques, de la terminologie des revues et des périodiques de sociologie politique.

C'est M. André Renard lui-même qui le premier a qualifié son organisation de groupe de pression parce que lui-même et son état-major sont abonnés aux revues de sociologie politique et ont emprunté leur propre vocabulaire d'hommes d'action au vocabulaire des hommes de sciences.

C'est ce vocabulaire qui va faire fortune sous la double pression des hommes d'observation et des hommes d'action.

Il faut expliquer pourquoi cette terminologie correspond plus ou moins à la réalité. Le dirigeant principal du M.P.W. se trouvait devant un vocabulaire que vous lui avez apporté et qui le tirait d'embarras.

Le M.P.W. n'est ni un parti politique ni un syndicat ; mais nous allons voir dans quelle mesure il se distingue du parti politique et dans quelle mesure au contraire il lui ressemble.

Nous allons faire la même analyse en ce qui concerne l'organisation syndicale. Le M.P.W. n'est pas et ne veut pas être un parti politique. Pourquoi ? Il y, à cela, des raisons théoriques et

des raisons pratiques. Le mouvement, afin de garder sa puissance, ne veut pas d'une manière vaine diviser la gauche de l'opinion wallonne sur un plan électoral, ce qui provoquerait des rivalités désastreuses et des oppositions parfaitement stériles. Voilà la première raison.

Ensuite, il y a une raison d'efficacité, même sur le plan électoral. Les dirigeants du M.P.W. se sont rendu compte que s'ils commettaient l'erreur de se transformer en organisation électorale, ils pourraient peut-être, en mettant les choses au mieux, emporter un assez grand nombre de sièges littéralement volés aux formations socialistes wallonnes sans, pour cela, aboutir à une réforme constitutionnelle dans un sens fédéral.

Il y a peut-être une raison plus grave encore sur le plan doctrinal. Il y a, dans les masses populaires un certain scepticisme à l'égard du régime parlementaire dans la mesure où ce régime semble privé de dynamisme créateur dans la conjoncture actuelle. Devenir à son tour une affaire de parlementaires, c'est saper le prestige du M.P.W. auprès des masses.

Le mouvement est donc le résultat, sur le plan de la sociologie politique, de l'hiatus actuel entre les institutions de l'Etat et l'opinion publique.

Mais en même temps cette formation ressemble à certains égards à un parti. Le mouvement fait pression sur les partis principalement, mais pas exclusivement, sur le P.S.B.

Le mouvement ressemble à un parti parce qu'il a un programme détaillé sur divers objets notamment les problèmes politiques, culturels, économiques et sociaux. Il n'hésite pas à descendre dans les détails par exemple sur le problème du régime des allocations familiales qui est un problème technique bien précis. Il a un programme sur le plan politi-

que ; c'est l'objet principal du mouvement : préconiser pour l'Etat belge une modification profonde de ses structures traditionnelles. Au contraire, le M.P.W. n'a pa voulu prendre position sur le plan de la politique internationale. Dans les rangs de ce mouvement, les options ne sont pas les mêmes sur ce point.

Enfin, au point de vue de l'organisation même du mouvement, la structure du M.P.W. ressemble moins à la structure des partis belges qu'à la structure du parti travailliste britannique. C'est en effet une organisation fondée à la fois sur l'affiliation individuelle de militants groupés en sections cantonales et régionales et sur l'affiliation collective d'organisations ouvrières.

Ainsi, le mouvement n'est pas un syndicat mais ressemble à un syndicat. Ce n'est pas un syndicat parce que la politique de revendications ouvrières par exemple ne peut pas être arrêtée par les organes du mouvement. Le mouvement ressemble à un syndicat et fait pression sur les organisations syndicales traditionnelles parce qu'il défend des thèmes généraux tels que les réformes de structures du programme de 1954 et non des thèmes spécifiquement revendicatifs de la F.G.T.B.

Le mouvement fait aussi pression sur les syndicats de formation chrétienne dont les militants de base sont sensibilisés en tant que wallons.

Ainsi même des conservateurs wallons tels que M. Duvieusart (dans sa dernière conférence à l'I.B.S.P.) n'ont pas voulu combattre de front le

fédéralisme ; au contraire, il a proclamé que l'on ne pouvait pas être anti-fédéraliste sommairement sans faire une analyse profonde de ce qu'il a lui-même appelé « Le malaise wallon ».

Il y a donc à cet égard une certaine pression qui s'exerce sur des mouvements et sur des milieux au sein desquels les leaders qui dirigent le mouvement n'ont ordinairement aucune audience. Par contre, il faut constater, — c'est un événement relativement neuf dans la politique belge, — la fascination qu'exerce ce mouvement sur une fraction importante de la jeunesse. Cela prouve assez bien que la jeune génération manifeste une certaine hostilité à l'égard des institutions parlementaires belges, reconnues impuissantes.

Le M.P.W. traduit donc bien dans les circonstances actuelles la nervosité qui règne dans l'opinion wallonne à l'égard des institutions traditionnelles de l'Etat. Ce n'est donc pas un groupe de pression qui s'installe dans le régime tel qu'il est pour en fléchir en sa faveur le mécanisme normal. C'est un groupe politique qui a pour objet de mettre à nu l'hiatus qui existe entre une structure périmée de l'Etat et une opinion qui ne se reconnaît plus dans le cadre de cet Etat.

En cela, le terme groupe de pression est inadéquat et traduit mal la réalité du M.P.W.

Le M.P.W est plus qu'un groupe de pression ; il est la manifestation d'une crise non seulement des institutions politiques mais de l'Etat belge lui-même.



# Observations et questions

par Victor GRABBE,

Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique

★

1. — En plus des études consacrées aux mécanismes et au fonctionnement des groupes de pression, il serait heureux de pouvoir faire disparaître l'ambiguïté qui règne sur leur *mission* ou sur leur raison d'être historique. On apercevrait ainsi l'existence de groupes de pression agissant en fonction d'un *intérêt particulier* tandis qu'il en est d'autres à *vocation politique* se manifestant en plusieurs temps à l'opinion, non pas en raison d'un intérêt particulier mais bien d'après une *conception de l'organisation sociale globale*, c'est-à-dire d'après une conception de parti politique. Le Mouvement populaire wallon est de ceux-ci tandis qu'un groupe de production charbonnière est de ceux-là. Le M.P.W. ne tend-il pas à faire coïncider une optique de classe avec un point de vue nationaliste très prononcé? *La vocation globale d'un groupe de pression peut le faire sortir du genre auquel il appartient. Il conviendrait qu'on l'admette, à défaut de quoi on commettrait l'erreur méthodologique de tout devoir considérer comme groupe de pression.*

2. — Parmi les modalités d'action des groupes de pression, il ne faut pas oublier la technique dite de *l'intoxication* qui est devenue extrêmement importante et dangereuse. Son efficacité est incontestable; elle se fonde sur une certaine peur qu'elle communique à l'adversaire en lui faisant croire que l'on dispose de tel ou tel moyen d'action alors que l'on peut encore être très hésitant et ne disposer d'aucun moyen d'action bien défini.

Cette technique non contrôlée se rapproche de la *persuasion clandestine*; elle est aussi vieille que le monde.

3. — La classification des groupes de pression est *conventionnelle*; il n'en est aucune qui soit parfaite. Il importe cependant de mettre l'accent *sur la notion de groupe, de force économique qui*

*se manifeste de cette façon pour la défense d'un intérêt matériel.*

4. — L'un des caractères propres aux groupes de pression ne réside-t-il pas dans leur *finalité essentiellement temporaire*? Le Mouvement populaire wallon répond à cette *caractéristique*. Mais celle-ci est-elle aussi celle du Mouvement populaire flamand?

5. — L'étude des groupes de pression ne doit pas seulement être déterminée par *celle de leurs rapports avec l'Etat et les gouvernants*. Une question aussi importante est celle de leurs *relations avec les partis politiques*.

Les groupes de pression ne sont-ils pas, par rapport à eux, l'expression d'un *phénomène de compensation politique parce que*, même si les partis ont une vocation globale et une existence permanente, ils peuvent ne pas avoir une *action suffisamment dense ou tout simplement suffisante*?

Dans cet ordre d'idées, il faut prendre conscience du *rôle formel* des partis. Il leur incombe de réaliser une certaine *intégration des objectifs*, notamment pour rendre possible la formation d'une équipe gouvernementale, fondée ou non sur une coalition de partis. Cela étant, on peut admettre que les centres d'initiatives se déplacent vers les groupes de pression.

6. — L'action politique émanant des groupes, n'est évidemment pas l'apanage des groupes de pression. Mais il faut se rendre compte de l'évidence que certaines entités que l'on ne songe pas à considérer comme groupes de pression, peuvent néanmoins avoir recours à leurs *procédés*. Les réalités politiques peuvent être *complexes et mixtes*. Mais il faut s'abstenir de vouloir tout aligner sur la base d'une simple identité d'action. Cette identité

d'action peut faire apparaître une similitude des moyens employés tantôt par les partis politiques, tantôt par les groupes de pression.

7. — Cette observation permet de poser de nouveau la question de savoir si la Volksunie est ou non un groupe de pression, alors que le Mouvement populaire wallon prétend l'être. De l'exposé consacré au Mouvement populaire flamand, on ne peut inférer que la Volksunie n'est pas un groupe de pression. Mais les points de comparaison peuvent ne pas être adéquats ; dans ce domaine, on devrait surtout opposer le Mouvement populaire flamand au Mouvement populaire wallon.

*Il est à remarquer que de la réalisation de son programme dépend aussi de la disparition du Mouvement populaire flamand.*

8. — Un phénomène de rationalité conditionne de plus en plus la vie et le comportement des hommes. Vis-à-vis de cette rationalité qui a donné naissance à un certain nombre de groupes de pression, l'Etat ne doit-il pas se rationaliser aussi ? Le fait-il suffisamment au regard des intérêts particuliers qui deviennent de plus en plus forts ou de plus en plus conquérants ? Comment peut-il dans « la course aux armements » des groupes de pression jouer son rôle d'arbitre ?

*Il est indéniable que, dans certains pays, on transpose dans la vie politique les techniques de la propagande commerciale, notamment au cours des campagnes électorales. Les résultats sont-ils toujours sûrs ?*

L'Etat peut être désarmé en cas de recours à de telles pratiques. Les pouvoirs publics n'usent d'aucun droit de réponse lorsqu'une campagne de presse est déclenchée contre eux. Est-ce à tort ou à raison qu'ils s'estiment ne pas être liés par le progrès du vingtième siècle, lequel a mis à la disposition des groupes de pression une masse de psychologues, de sociologues et d'économistes alors que l'Etat s'abstient d'y avoir recours et de solliciter des pratiques dont on inférerait qu'il serait partial ?

Un problème délicat est, de ce fait, posé ; on peut croire que sa solution ne peut être longtemps différée.

9. — On constate d'ailleurs que les « techniques » d'Etat, parfois, évoluent. On peut être

convaincu qu'un discours du général de Gaulle prononcé à la télévision est de nature à exercer une influence considérable sur le public qui, de plus en plus nombreux, l'écoute.

*Encore faut-il savoir que la réussite d'une intervention de ce genre est liée à la personnalité même de l'homme politique. Cet élément ne serait d'aucun effet pour les solutions à apporter à des questions techniques. De plus, on doit admettre que l'intervention directe des gouvernants peut compenser un mauvais fonctionnement des partis politiques. On ne peut espérer la relève des partis politiques par les groupes de pression.*

C'est en considérant l'événement de l'intervention directe des gouvernants que l'on saisit peut-être de la manière la plus vive ce qui sépare les uns des autres, le problème général de la formation individuelle du citoyen restant toujours posé.

10. — De même faut-il se demander si l'intervention directe des gouvernants ne risque pas de fausser le jeu politique par le fait de la personnalisation du pouvoir et par l'adjonction à ses données d'éléments charismatiques non traditionnels et irrationnels.

11. — L'expression « groupe de pression » — il convient de le souligner — perd son caractère péjoratif lorsque des dirigeants l'emploient sciemment pour caractériser l'action de leur propre mouvement. L'exemple du M.P.W. est symptomatique à cet égard. De surcroît, l'usage de l'expression et son renouveau sont liés au rôle de compensation que s'attribuent les groupes de pression comme d'ailleurs à l'opinion qu'ils se font des partis politiques.

12. — Une observation tout aussi pertinente doit être faite sur la valeur des opinions entretenues ou acquises sur les groupes de pression. On peut, en effet, se demander si ce qui importe, ce n'est pas plus ce que l'on pense des groupes de pression que ce que leurs membres ou leurs dirigeants croient qu'ils sont. Ne leur assignons pas d'une façon systématique un caractère intentionnel toujours très prononcé.

13. — La science politique prospecte ses matières d'après des thèmes successifs dont elle s'est assignée l'étude : régimes politiques, partis politi-

ques, sociologie électorale, groupes de pression. Mais en les supervisant tous, n'aperçoit-on pas que son objet véritable est peut-être l'étude des mécanismes de décision ?

*L'explication de la science politique devrait être globale et c'est parce qu'elle doit avoir ce caractère, qu'elle est difficile à donner. Ne doit-on pas également faire l'effort de revenir aux idéologies. On a dit qu'elles sont mortes, qu'elles sont en déclin ou en voie de disparition. Mais ne revient-on pas malgré tout relativement à elles ou, tout au moins, à ce qu'il y a dans l'esprit des hommes ?*

*Si l'étude de la décision politique doit être la pièce maîtresse de la science politique, il convient de faire l'effort de l'étudier aussi par le canal des idéologies, sans quoi on risque de rester dans des vues incomplètes sur la réalité des choses. N'oublions pas de faire mention des forces que nous ne pouvons recenser. Il y a beaucoup plus dans l'homme que ce que la rationalité scientifique est parvenue à mettre en lui. Une remarque identique est à faire à propos des groupes de pression et c'est à juste titre que le débat a été élargi pour avoir l'occasion de le dire.*

Quoi qu'il en soit, la science doit continuer à se

perfectionner pour rendre compte, dans toute la mesure du possible, des variables non apparentes, non visibles, même si les éléments irrationnels seront toujours présents dans la décision des hommes.

14. — Faut-il être absolument pessimiste sur les heurs et les malheurs des sciences et plus particulièrement de la science politique ? Point n'est besoin d'opter pour ce sentiment. Les tâtonnements du pouvoir, cette relative impuissance à prévoir les réactions humaines, c'est en cela que réside la liberté de tous. Tel est le prix de notre « marge de manœuvre » ou de cette inquiétude dont nous avons besoin à la fois pour vivre, pour penser et pour agir. La science politique ne laissera de se distinguer de la science économique par le nombre de phénomènes, combien moins élevé, sur lesquels elle porte.

Plus que sur son degré de rationalité moindre, c'est sur ce fait quantitatif moins prononcé qu'il y a lieu d'insister. Les gouvernements, de par le monde, restent peu nombreux et il n'est point douteux qu'on les connaît encore fort mal. Le gouvernement des hommes restera toujours différent de celui des dieux, sans quoi il n'y a presque plus rien à apprendre.





## PRIX EMILE BERNHEIM 1962

## But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne. Ce mémoire doit représenter un apport constructif permettant d'orienter la pensée et l'action de ceux qui sont engagés dans la réalisation de cette intégration sous ses divers aspects, notamment dans le cadre du Marché Commun.

Les candidats ont la liberté de présenter tous travaux conformes au règlement du Prix.

Ces travaux peuvent relever du domaine des sciences économiques, sociales, politiques, administratives, commerciales, financières ou juridiques, sans que cette énumération soit limitative ; ils doivent être rédigés en français ou en flamand.

A titre exemplatif, le Jury attire néanmoins l'attention sur les quelques sujets suivants :

- L'adaptation des institutions politiques et administratives de la Belgique à l'intégration européenne.
- Quels pourraient être les principes uniformes de la politique commerciale commune prévue par l'article 113 du Traité de Rome.
- Aménagement du territoire dans les pays de l'Europe occidentale : essais de solution des problèmes juridiques, économiques et sociaux qui s'y rapportent.
- Le Marché Commun, solution des problèmes économiques et sociaux des régions frontières existant à l'intérieur de la Communauté.
- La notion de classes moyennes dans l'Europe occidentale : étude comparée de son contenu et de sa portée.
- Adaptation des structures bancaires aux besoins de l'expansion économique des pays membres de la Communauté Economique Européenne.
- Le statut des fonctionnaires, droits et obligations, dans les pays de l'Europe des six.

## EMILE BERNHEIM-PRIJS 1962

## Doel :

Aanmoedigen en belonen van de auteur ener verhandeling welke een belangrijke bijdrage is tot de studie van de vraagstukken betreffende de Europese integratie. Die verhandeling moet een konstruktieve aanwinst zijn, waardoor de gedachte en de aktie kunnen worden geleid van hen die de Europese integratie in haar diverse aspekten en namelijk in het raam van de Gemeenschappelijk Markt helpen verwezenlijken.

Het staat de kandidaten vrij enig werk in te dienen dat met het reglement van de Prijs overeenkomt.

De werken mogen behoren tot het gebied van de ekonomische, sociale, staatkundige, bestuurlijke, commerciële, financiële en juridische wetenschappen en deze opsomming is niet beperkend ; ze moeten in het Nederlands of in het Frans zijn opgesteld.

Als voorbeeld vestigt de Jury evenwel de aandacht op de volgende onderwerpen :

- De aanpassing van de politieke en administratieve instellingen van België aan de Europese integratie.
- Welke zouden de eenvormige principes kunnen zijn van de bij artikel 113 van het Verdrag van Rome voorziene gemene handelspolitiek.
- Inrichting van het grondgebied in de landen van West Europa : Proeven betreffende de oplossing van de juridische, ekonomische en sociale vraagstukken die er verband mede houden.
- De Gemeenschappelijke Markt, oplossing van de ekonomische en sociale vraagstukken van de binnen de Gemeenschap bestaande gewestgenen.
- Het begrip van de middenstand in West Europa : vergelijkende studie van de inhoud en van de draagwijdte ervan.
- Aanpassing van de bankstrukturen aan de noodwendigheden van de ekonomische expansie

**Montant du prix :**

Le Prix Emile Bernheim 1962 est d'un montant de 100.000 fr.

**Conditions de présentation :**

Peuvent se porter candidats au Prix, les titulaires d'un diplôme de docteur, licencié ou ingénieur, décerné depuis 3 ans au moins par une Université belge ou l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire.

**Date de remise des mémoires :**

Les candidats doivent adresser leur demande et déposer leur mémoire, en double exemplaire, au Secrétariat de la Fondation Universitaire, 11, rue d'Egmont à Bruxelles 5, au plus tard le 1<sup>er</sup> août 1962.

*Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire.*

der landen die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap.

— Het statuut van de ambtenaren, rechten en verplichtingen, in de landen van het Europa der zes.

**Bedrag van de prijs :**

De Emile Bernheim-Prijs 1962 belooft 100.000 fr.

**Voorwaarden voor de kandidaatstelling :**

Kunnen zich voor de prijs kandidaat stellen de houders van een diploma van doctor, licentiaat of ingenieur dat minstens sedert 3 jaar door een Belgische Universiteit of door een van de door de Universitaire Stichting erkende hogescholen is uitgereikt.

**Datum voor het indienen der verhandelingen :**

De kandidaten moeten hun aanvraag en hun verhandeling, in dubbel exemplaar, uiterlijk op 1 augustus 1962 indienen bij de Universitaire Stichting, Egmontstraat 11, Brussel 5.

*Voor alle inlichtingen wende men zich tot het Sekretariaat van de Universitaire Stichting.*



# RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique  
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen



Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :  
Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

- III/1961.3 : Maurice Masoin, **Les instruments de la politique économique.**  
Richard Declerck, **La Province.**  
Charles Van Reepinghen, **La Justice.**  
Eugène-Georges de Barsy, **Les techniques financières, source de force institutionnelle.**  
Jan De Meyer, **Réflexions sur la monarchie parlementaire.**  
Paul-Victor Collin, **Un homme d'Etat, Auguste Beernaert (1829-1912).**  
André Philippart, **Répartition des ministres par ministères.**
- III/1961.4 : Fernand Dehousse, **Le problème des structures politiques de la Belgique.**  
Jean Duvieusart, **Les structures politiques de la Belgique.**  
Maurice Allais, **La déclaration du 16 septembre 1959.**  
Baron Snoy et d'Oppuers, **Le caractère évolutif des institutions européennes.**  
**La campagne électorale de mars 1961 :**  
Victor Crabbe, **Avant-propos.**  
Marcel Laloire, **Les partis belges.**  
J. Gérard-Libois, **Les organisations sociales et les élections.**  
André Philippart, **Programmes électoraux.**  
Roger Clause, **Presse, radio et télévision belges dans la campagne électorale de mars 1961.**  
William Fraeys, **Les résultats des élections législatives du 26 mars 1961.**  
Jacques Brassinne, **Le perfectionnement des dirigeants des administrations publiques belges.**
- IV/1962.1 : In Memoriam, **Lt-Gl e.r. Beernaerts.**  
Pierre Duclos, **Fédéralisme et politification.**  
Léo Moulin, **La technocratie, épouvantail et tentation du monde moderne.**  
Robert Senelle, **Le Monarque constitutionnel en Belgique.**  
L. Ledermann, **Morale et politique internationale.**



CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE **RES PUBLICA** :

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT **RES PUBLICA** :

	1959	1960	1961	1962
<b>Vente au numéro - Verkoop per nummer.</b>	125	125	100	100
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :				
<b>Benelux</b>	200	200	250	250 francs belges
<b>Autres pays - Andere landen</b>	250	250	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 ambtshalve 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.

Droit d'inscription pour l'année 1961 : 250 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, 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 1961 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyseve Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.



**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. Ganshot 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. Florin, 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.

**2<sup>de</sup> SERIE 2<sup>de</sup> REEKS.**

- 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 au 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-Elysées, 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.

★

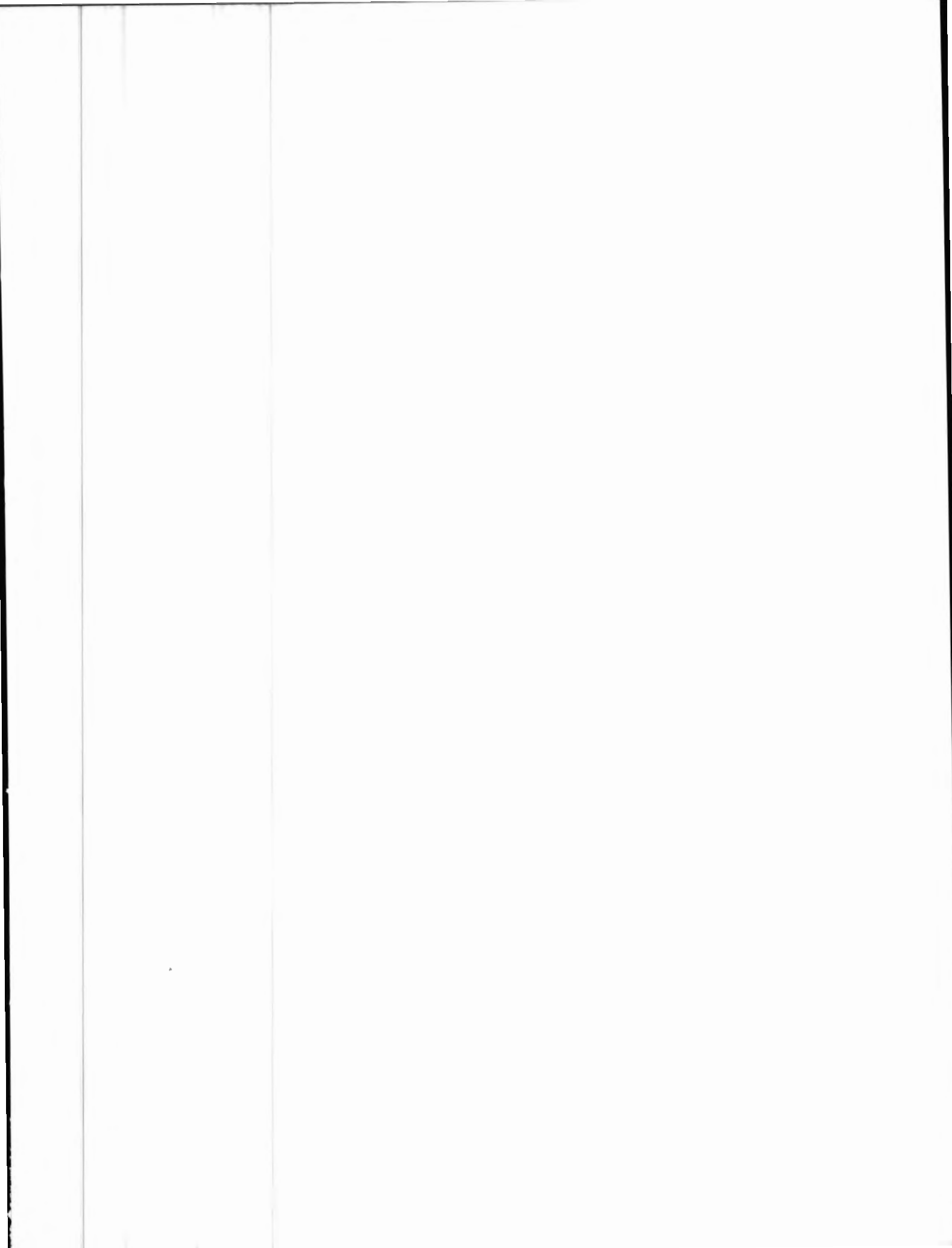
**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours  
du Ministère de l'Instruction Publique et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de medewerking van het Ministerie van Openbaar Onderwijs  
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