

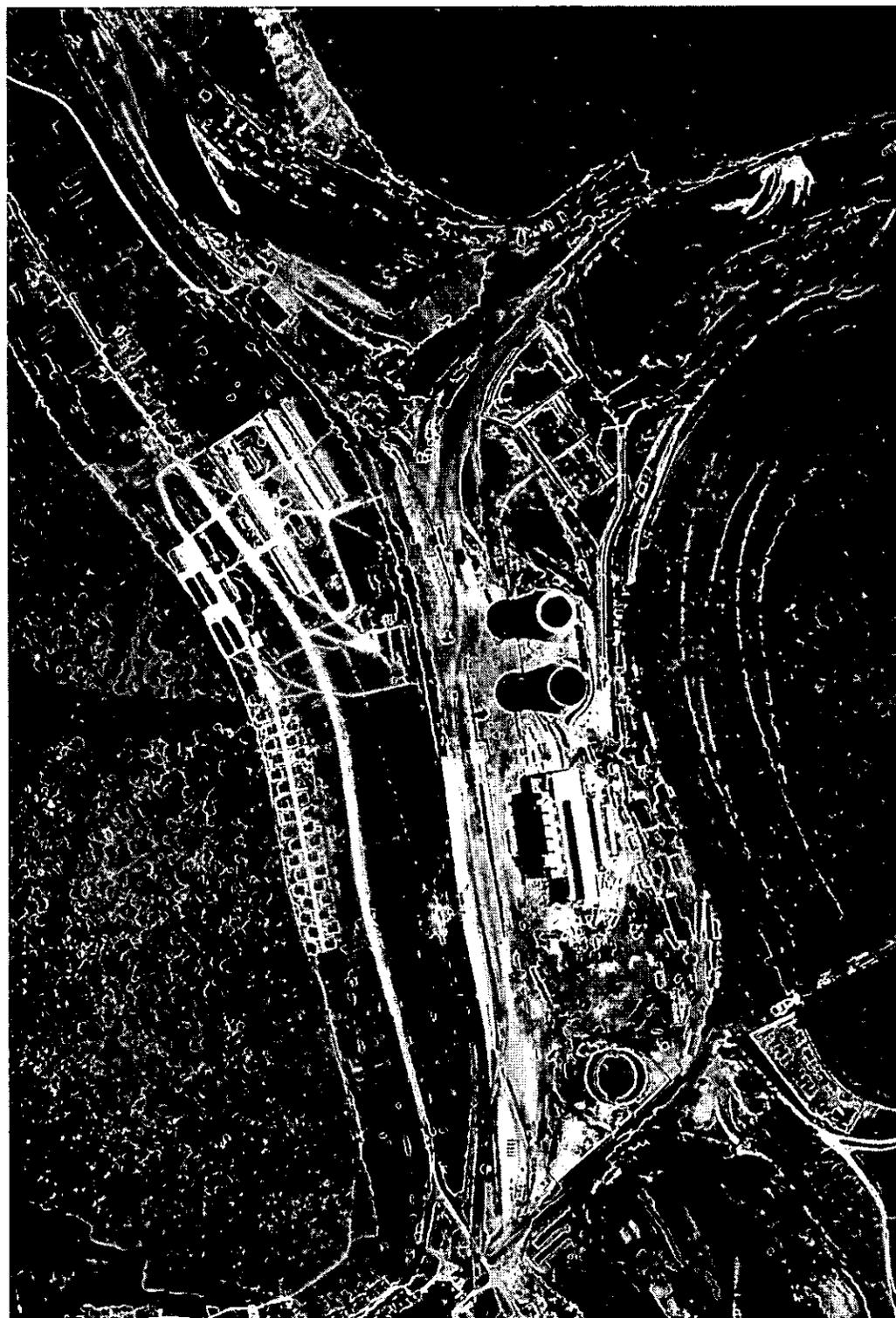
FRANCE

N° 61 — JANVIER 1965. 2,50 F

FORUM



Aménager
Équiper
Planifier



Polémiques et Dialogues

Racisme 1964

LE Prix Nobel de la paix, décerné au pasteur Martin Luther King, Noir américain et leader aux Etats-Unis du combat contre le racisme, est autre chose qu'une distinction académique. Car l'honneur va plus encore à l'homme et au combat qu'à la manière de mener le combat que le pasteur Martin Luther King veut non violent, dans un souci de respect rigoureux des préceptes évangéliques, et aussi par une claire conscience de tout ce qu'ont de négatif et de désastreux à long terme les méthodes et les solutions de violence. « Je suis convaincu, écrit-il dans une très belle langue que, si nous succombons à la tentation d'employer la violence dans notre lutte pour la liberté, les générations à venir seront les héritières d'une nuit d'amertume longue et désolée ; car nous leur léguerons surtout le règne infini du chaos. » Il faut lire ses sermons, rassemblés et publiés sous le titre « La Force d'aimer » (1), ou encore l'admirable petit livre que Thomas Merton, ce trappiste américain qui est un des grands spirituels de notre temps, a consacré à « La Révolution noire » (2) et qui rend au pasteur Martin Luther King l'hommage qu'il mérite, pour comprendre à quel point ce Gandhi chrétien, qui se veut citoyen américain à part entière, fait honneur à la race noire, aux Etats-Unis et à l'humanité. Que son action, qui fut souvent héroïque, soit efficace et joigne ainsi le réalisme à l'idéalisme, et un point important sera marqué contre le racisme. Il y faudrait des transformations de la société américaine dont on souhaite que ses élites comprennent la nécessité. Quelqu'un disait : « Il n'y a pas de problème noir aux Etats-Unis, seulement un problème blanc. »

Que l'humanité soit encore loin d'avoir résolu les questions que lui pose sa propre diversité raciale, le fait est aussi humiliant qu'incontestable. L'affreux épisode de Stanleyville a fourni aux racismes entrecroisés les plus passionnels et les plus difficilement réfutables des arguments. Pour les uns, l'opération de sauvetage des otages blancs n'a que l'alibi d'une intervention typiquement colonialiste. Pour les autres les horreurs congolaises sont la révélation d'une barbarie essentiellement noire et africaine contenue par la colonisation et qui déborde, une fois la digue rompue. A dénoncer le racisme des autres, chacun oublie ou donne bonne conscience à son propre racisme et tous retournent ensemble à cet « état sauvage » dont M. Georges Conchon a fait le sujet d'un roman, qui, reprenant une tradition naturaliste, pessimiste et sans complaisance pour les bons sentiments, avait ce qu'il fallait pour plaire à la plus vieille Académie Goncourt. On se demande à lire cet autre lauréat si le contact des races ne secréterait pas inévitablement le racisme. En convenir serait défaitisme. Il est clair seulement, et le pasteur Martin Luther King n'y contredirait pas, qu'un idéalisme abstrait qui se contenterait d'affirmer à titre de vérité théorique l'absolu de la personne humaine et l'identité de nature entre les hommes ne pourra pas vaincre le racisme tant que subsisteront entre la race blanche et les autres races humaines ces inégalités de puissance et de richesse qui développent les complexes les plus dangereux, de supériorité et d'infériorité, de frustration et de ressentiment. Colonisation et décolonisation ont contribué à l'exaspération des racismes. Le poids de cette histoire récente est lourd. L'humanité a encore une longue marche à accomplir avant d'apprendre complètement la solidarité et la complémentarité des races. Et peut-être dans cette entreprise à peine entamée, la foi d'un Martin Luther King compte-t-elle davantage que le scepticisme d'un Georges Conchon.

La littérature, pour quoi faire ?

Les étudiants communistes ont montré une bien grande liberté d'esprit à l'égard des instances supérieures du Parti lorsqu'ils ont, sans demander la permission, organisé à la Mutualité, dans une salle remplie et débordante de jeunesse un grand débat sur la littérature, donnant à Jean-Paul Sartre l'occasion de remporter un immense succès, et d'apparaître ainsi, lui qui est au fond un hérétique du marxisme, comme le maître à penser de l'extrême-gauche.

Deux sortes de thèses se trouvaient affrontées, et elles ne sont pas très neuves l'une comme l'autre, celle de la littérature engagée et qui a l'ambition de donner un sens à la vie des hommes dans l'espoir de changer leur condition ; celle de la littérature pour la littérature et de la gratuité de l'œuvre d'art. Le débat est vieux comme le monde et ni les adeptes du Nouveau Roman, ni les tenants du communisme n'ont changé quelque chose d'essentiel à une problématique que mettait déjà en forme Platon dans sa « République ». Les arguments opposés prennent davantage de poids à mesure que s'accroît l'expérience culturelle et politique des hommes, sans que l'opposition se trouve dissoute ou dépassée. Et lorsqu'on constate qu'une littérature, généreusement engagée au service de la révolution, devient, une fois la révolution accomplie une littérature policièrement surveillée, on ne peut guère conclure que les révolutions politiques aient apporté à la liberté de l'art une contribution sans équivoque.

Plutarque ne ment pas

Le « Pétain et de Gaulle » (3) de J.-R. Tournoux traite avec autant de saveur que de couleur un sujet qui sera encore la fortune des amateurs de parallèles dans les siècles à venir. Car, en dépit de nos sociologies faussement progressistes, Plutarque n'a pas menti et le duel des hommes et l'antagonisme des idées, font l'histoire autant que les structures ou les infrastructures sociales et économiques. Charles de Gaulle contre Philippe Pétain, ce fut un moment, et particulièrement pathétique de l'histoire de France ; connaître la carrière, surprendre les secrets, entrer dans la psychologie de l'un et de l'autre, ce n'est pas seulement satisfaire une curiosité, c'est aussi mieux comprendre les vicissitudes et les péripéties d'un proche passé.

L'œuvre de J.-R. Tournoux, libre et indiscrète, riche de documents authentiques et de traits qui font portrait, n'est ni pétainiste, ni gaulliste, et les passions des uns et des autres y trouveront plus de pâture que d'apaisement. La partie cependant n'est pas égale, puisque l'une des destinées est un destin accompli, et l'autre un destin encore en suspens. Mais est-il juste de juger les grands hommes sur le dénouement et la dernière heure de l'aventure ? On est dupe d'une illusion rétrospective et on cède à un mythe de prédestination — c'est du moins ce que suggère J.-R. Tournoux — en jugeant seulement Pétain à travers Vichy qui fut peut-être une tragédie de la sénilité.

Nul ne peut savoir, et même de Gaulle, ce que sera la vieillesse de Charles de Gaulle à moins que l'inoubliable coup d'éclat du 18 juin 40 ne soit une assurance contre les pièges du temps.

(1) Castermann.

(2) Le Seuil

(3) Plon.

COMITE DE DIRECTION :

Etienne Borne, Henri Bourbon

68, rue de Rennes - Paris (VI^e)

C.C.P. Paris 14-788-84 — Tél. : LIT. 68-93

Prix de vente au numéro 2 F 50

Abonnement : 8 numéros par an. 20 F

Abonnement de soutien 25 F

FORUM

Le Parlement et l'élaboration du Plan,

AVEC : JACQUES DUHAMEL, JOSEPH FONTANET, LOUIS VALLON,
JACQUES DELORS

2

ETUDE

Du Principal au Delphinat,

PAR BENOIT JEANNEAU

12

ENQUETE

Au cœur de l'Asie, un pays inconnu : l'Afghanistan,

PAR JEAN-MARIE PELT

15

QUESTIONS D'AUJOURD'HUI

Du blé à la bombe : ou l'avenir incertain de l'Europe,

PAR JACQUES MALLET

21

DOSSIER

Vers une nouvelle problématique de l'Aménagement du Territoire,

PAR JEAN FLASSANS

26

PROBLEMES

Education de masse et revenus de classe,

PAR JACQUES HOUSSIAUX.....

31

POLEMIQUES ET DIALOGUES

1

PROPOS DU TEMPS

Le Syllabus, après un siècle,

PAR ETIENNE BORNE

34

NOTE DE LECTURE

Vers l'automatisme social ?

DE PIERRE NAVILLE, PAR GABRIEL WACKERMANN.....

32

Le Parlement et l'élaboration du Plan

Le Plan n'annonce pas seulement le probable, il exprime aussi le souhaitable. A l'anticipation neutre, il ajoute l'affirmation de volonté. Il ne formule pas seulement des prévisions, il donne au développement économique des objectifs. De même que le passage du marché à l'étude du marché, partielle puis généralisée, introduit la conscience, le passage des prévisions aux objectifs introduit la volonté. Il répond ainsi à une aspiration profonde de notre époque, la participation des hommes à la création de la société de demain.

avec Jacques **DUHAMEL**
Joseph **FONTANET**
Louis **VALLON**
Jacques **DELORS**

Henri Bourbon. — Mon propos n'est pas de vous demander, Messieurs, de porter un jugement sur le V^e Plan mais plutôt de vous inviter à un échange de vues sur les conditions dans lesquelles le Parlement vient d'être associé à la préparation de ce V^e Plan.

Il faut en effet souligner la novation fondamentale qui s'est produite dans la procédure d'élaboration et d'approbation du V^e Plan par rapport à celle utilisée pour les Plans précédents.

L'élaboration des trois premiers Plans avait été menée à terme sans que le Parlement et le Conseil Economique et Social y aient été associés d'une manière quelconque. Le Parlement n'était intervenu que pour approuver ou rejeter en bloc le projet qui lui était soumis par le Gouvernement et il ne pouvait manifester son sentiment que par des interventions.

Le IV^e Plan présentait une amorce de démocratisation, puisque le Conseil Economique, ou du moins sa section des Investissements et du Plan avait été appelée à donner son avis dans deux études sur la finalité de la croissance et sur le taux d'expansion.

Mais lors du débat sur le IV^e Plan fut votée une loi importante qui est à l'origine de l'actuelle consultation du Parlement sur les grandes options et les objectifs du V^e Plan relatif à la période janvier 1966-décembre 1970. Il ne me paraît pas inutile de rappeler l'article 2 de cette loi du 2 août 1962 :

« Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général du Plan ses directi-

ves, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :

- l'expansion de l'économie ;
- la répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation ;
- la structure souhaitable de la consommation finale ;
- l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale. »

En application de ce texte, le rapport sur les principales options du V^e Plan a été soumis, fin 1964, pour avis au Conseil Economique, puis à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Les documents communiqués aux parlementaires ont été les suivants : une vue d'ensemble du rapport, le rapport lui-même sur les options du V^e Plan, des annexes chiffrées et commentées, une étude économétrique faite par le C.E.R.M.A., un rapport de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire.

Cette procédure de consultation du Parlement ainsi saisie pour la première fois d'un rapport d'ensemble sur les grandes orientations du développement économique et social pour cinq ans, est un fait nouveau non seulement en France mais en Europe même ; c'est un événement dont la portée mérite d'être bien comprise par l'opinion.

Il s'agit d'une expérience sans précédent et, comme l'a écrit l'éditorialiste de « Citoyens 60 » dans l'excellent

Jacques Delors

Jacques Duhamel

Louis Vallon

Joseph Fontanet

Le Plan, qui est la définition et l'illustration d'une politique économique et sociale à moyen terme, exerce une influence importante sur les choix de civilisation de notre société française

numéro de cette revue consacré aux problèmes que pose le V^e Plan, cette expérience ouvre le champ à une discussion qui devrait être vivifiante pour la démocratie et positive pour notre avenir.

Jusqu'à présent le Parlement discutait de la politique économique soit à propos du Budget soit à l'occasion de lois programmes portant sur des secteurs déterminés.

Aujourd'hui, la représentation nationale a pu débattre « des principales options qui commandent la préparation du Plan avant que celui-ci ait pris la forme d'un document achevé ».

Le Parlement s'est donc prononcé en novembre-décembre derniers sur un document ayant le caractère d'un rapport d'orientation générale et n'étant pas encore le Plan lui-même. Le document qui constituera le V^e Plan sera soumis ultérieurement au Parlement.

Pour examiner si les conditions de ce débat ont été satisfaisantes et si l'expérience a été positive, nous avons réuni autour de la table de « France-Forum » : Louis Vallon, député U.N.R.-U.D.T. rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ; Jacques Duhamel, député Rassemblement Démocratique ; Joseph Fontanet député Centre Démocratique, ancien ministre ; Jacques Delors, Conseiller pour les Affaires Sociales au Commissariat Général du Plan.

Une nouvelle procédure de discussion parlementaire du Plan

Louis Vallon. — Jacques Duhamel pourrait, aussi bien que moi, vous dire que le débat qui a eu lieu au sein de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a été fort intéressant et utile. Il a commencé

par l'audition du Rapporteur du Conseil Economique et Social, M. Chardonnet, suivie le lendemain par des interventions du Premier Ministre, du Commissaire Général du Plan, M. Pierre Masse et de M. Philippe Lamour. La connaissance des problèmes économiques a fortement progressé au cours de ces dernières années parmi les hommes politiques. Ce débat a d'ailleurs montré à l'évidence que, ne serait-ce que par leurs incidences sociales, les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan recouvrent des choix de caractère politique. Ce fut d'ailleurs l'avis de la plupart des intervenants.

Jacques Duhamel. — Il me semble que la procédure qui vient, ainsi que l'a souligné Henri Bourbon, d'être appliquée pour la première fois, comporte des progrès au triple point de vue de la réflexion, de la discussion et de la vulgarisation.

D'abord la réflexion a dû, en quelque sorte, devancer le débat. Je ne crois pas me tromper — M. Jacques Delors pourra donner des précisions à cet égard — en pensant que certains problèmes, certaines recherches se sont imposés plus tôt à ceux-là même qui préparaient le Plan dont les options allaient être débattues.

Ensuite, la discussion plus encore au Parlement qu'au Conseil Economique, a éclairé la phase ultérieure de préparation du Plan. Car ce serait une grave erreur de croire que le Plan peut être une œuvre purement technocratique : derrière les mots souvent abstraits et un jargon parfois confus, déterminer ce qui va à la consommation ou à l'investissement, déterminer ce qui va aux dépenses productives ou improductives, déterminer ce

qui va à la satisfaction des besoins individuels ou collectifs, c'est opérer des choix politiques.

Enfin la vulgarisation, encore très insuffisamment, a commencé de naître avec ce débat, le Parlement restant une tribune. Je dis : commencer, car on ne peut pas prétendre que les débats parlementaires soient à ce point suivis que cela suffise ; mais enfin la presse, la radio, la télévision, les discussions comme celle-ci, témoignent qu'un débat de cet ordre, au stade de préparation où était le Plan peut et doit intéresser le public qui doit trouver dans le Plan ses espoirs et par là même, d'ailleurs, y placer ses disciplines. Or il me semble, que dans une démocratie on ne peut obtenir ce résultat s'il n'y a pas compréhension et même, si possible, participation. La procédure suivie, encore imparfaite, certes améliorabile, est un essai valable.

Joseph Fontanet. — Je pense comme Vallon et Duhamel que ce débat peut être considéré comme positif si l'on se réfère au résultat qui était escompté. Le Parlement a été informé des grandes options préparatoires au V^e Plan et a pu donner un avis dont le Commissariat au Plan sera à même de s'inspirer utilement.

Certes, il y a eu des insuffisances qu'il faut, je crois, essentiellement attribuer au fait que les différentes hypothèses de croissances offertes au choix du pays n'ont pas été présentées aux parlementaires d'une manière suffisamment explicite. Seule, en réalité, l'hypothèse que le gouvernement a finalement demandé au Commissariat de retenir a fait l'objet d'une description assez complète. Quant aux variantes énoncées par rapport à cette hypothèse centrale, l'une répondant à un taux d'expansion plus élevé, l'autre à un taux d'expansion plus faible, elles n'ont été exposées que d'une manière extrêmement rapide et dans des conditions qui ne permettaient pas réellement d'apprécier pour chacune d'elles le bilan effectif de ses avantages et de ses inconvénients. Ceci vaut surtout pour la variante forte dont les avantages auraient été évidents et qui a été écartée pour le motif qu'elle aurait exigé des contraintes trop fortes. Il aurait été intéressant de connaître, de façon détaillée, ce qu'auraient été ces disciplines et il n'est pas sûr qu'elles n'auraient pas été finalement acceptées, compte tenu de leur contre-partie positive. En tout cas, si l'on veut qu'une assemblée politique puisse se prononcer d'une manière utile devant de pareils choix, puisqu'elle est elle-même hors d'état d'élaborer un contre-plan, il faut bien que des options à trancher lui soient présentées complètement développées dans toutes leurs implications.

Compte tenu des progrès déjà réalisés dans les méthodes de discussion du Plan, il serait souhaitable, la prochaine fois, qu'un effort soit fait pour mieux expliciter les différentes hypothèses ou, comme disent les économistes, les différents modèles de développement en présence.

Jacques Delors. — Les planificateurs attendaient avec beaucoup d'impatience le débat au Conseil Economique et Social et au Parlement sur les grandes options du V^e Plan. Ils avaient travaillé depuis octobre 1962 sur les principaux problèmes posés par le développement économique et social. Ils avaient élaboré plusieurs

esquisses successives et ils se demandaient comment ces questions si difficiles et si ingrates seraient abordées. Je peux dire qu'ils n'ont pas été déçus, car les discussions tant dans les commissions spécialisées qu'en assemblée plénière, ont été très intéressantes et fort instructives.

Pour ne parler que du débat à l'Assemblée Nationale qui nous occupe aujourd'hui, on a pu remarquer que les hommes politiques se sont exprimés sur les options du Plan non seulement en révélant la connaissance des problèmes économiques, mais en outre en transcendant ces données techniques et en portant le débat au niveau politique. Je crois, comme l'a dit M. Duhamel, que le fait d'avoir à préparer des esquisses et un rapport pour le Parlement a modifié en quelque sorte nos méthodes de travail. Je prendrai l'exemple de la programmation des revenus et des flux financiers ; cet exercice n'était pas entièrement nouveau puisqu'il avait déjà été fait, lors du IV^e Plan, au sein d'une commission spécialisée. La novation réside dans le fait que cette programmation en valeur n'avait pas simplement à expliciter une cohérence, mais aussi à exprimer des équilibres sociaux et des équilibres économiques, c'est-à-dire qu'il fallait éprouver ces orientations dans le dialogue social avec le Conseil économique, dans le dialogue politique avec les députés et les sénateurs. Or, je crois qu'un problème change, dans une certaine mesure, de dimension quand il passe du simple niveau des équilibres économiques au niveau des grandes options politiques. La programmation en valeur est à cet égard significative, puisque aussi bien elle montre tout l'enrichissement que l'on peut attendre des méthodes nouvelles d'élaboration sur le Plan.

Jacques Duhamel. — Après l'énoncé de cette commune satisfaction, je voudrais, tout de même reprendre ce qu'a dit, très justement, Fontanet. Le Parlement a débattu, en principe, des options du Plan. Mais il ne lui a pas été présenté de véritables options. En tout cas, il n'y eut d'options qu'à l'intérieur d'un seul schéma.

Il n'y a pas eu de schéma de variantes faibles ou fortes. Dans son principe cela me paraît une erreur très grave. Je suis, pour ma part, presque certain, ayant pu ou cherché à pouvoir, évaluer ce qu'aurait donné un taux de croissance de 3 1/2 % par an, d'une part, de 5 1/2 ou de 6 % d'autre part, que j'aurais été de ceux qui auraient dit : « En définitive le taux de 5 % retenu est le taux raisonnable ». Mais je considère que je n'avais pas à parvenir à cette conclusion par une recherche individuelle, dans le secret des réflexions ou avec la complicité d'informations ; cela aurait dû être présenté, éclairé, discuté en débat public. Tous, plus ou moins, avons signalé cette exigence. Mais peut-être — et probablement par estime à l'égard de l'équipe du Commissariat au Plan — n'avons-nous pas assez insisté sur cette déficience. Mais il est choquant, dans une démocratie, que le Gouvernement n'ait finalement proposé qu'un seul taux de croissance, cachant comme un repoussoir un taux plus faible et indiquant comme un mirage un taux plus fort. Au surplus comme une large majorité de l'Assemblée se serait probablement accordée pour écarter ces deux autres hypothèses, ce refus est dans son principe, choquant, et dans son opportunité, stupide.

La question des variantes

Louis Vallon. — Je ne partage pas tout à fait le sentiment de Jacques Duhamel. Le Commissaire Général du Plan a fait part à la Commission, puis à l'Assemblée, de ce que donneraient un taux de croissance plus élevé et un taux de croissance plus bas, dans divers domaines. Il l'a fait bien entendu, sans développement analytique important, insistant surtout sur les résultats probables de l'adoption du taux de 5,5 % et de celui de 3,6 %.

Ce qui compte ce sont les contraintes auxquelles sont inévitablement soumises les principales options. Il y a d'abord notre entrée définitive dans la Communauté Economique Européenne, qui exige l'équilibre de nos échanges avec l'extérieur.

Il y a aussi le choix du taux de croissance, qui (si l'on veut éviter l'inflation, ce qui me paraît fondamental) ne saurait être très supérieur à 5 %. Viser un taux plus élevé exigerait sans doute une action si brutale et si rapide sur certaines structures, qu'elle serait mal tolérée...

Jacques Duhamel. — Mais cela c'est justement l'appréciation politique que le Gouvernement doit faire et permettre de juger.

Louis Vallon. — ... par certaines catégories sociales.

Il faut faire, dans la prévision politique, sa part à l'irrationnel, sans pour autant renoncer à la rationalité technique du Plan. Je considère que le Commissaire Général du Plan nous a sur ce point très suffisamment informés. Le choix d'équipements collectifs importants dans les domaines du logement, des écoles, des hôpitaux, du téléphone, du gaz, de l'électricité constitue également une contrainte qui s'exerce sur les autres choix inclus dans le Plan. C'est ainsi que la part relative de la consommation privée en sera affectée. Les réactions assez vives constatées sur ce point, au cours des débats parlementaires, sont enseignantes, car elles traduisent, parfois déformées par un souci polémique, les inquiétudes ou les mécontentements des catégories sociales qui se croient lésées par les options du V^e Plan.

Il y a un effort d'information à entreprendre pour gagner à la cause des équipements collectifs une large fraction de l'opinion.

Joseph Fontanet. — Je maintiens qu'il y a des inconvénients réels dans le fait que le Parlement n'ait été véritablement saisi que d'une seule épure. Je pense en effet que le public et les élus doivent avoir conscience qu'il n'y a pas une seule, mais plusieurs politiques possibles. Précisément, sur ce point, je me sens souvent en opposition avec certains des amis de Louis Vallon, lorsqu'ils affirment qu'il n'y a plus en réalité, aujourd'hui, de véritables choix en matière économique et sociale tant les données techniques sont impératives. A la limite, on en viendrait à affirmer qu'un bon usage des machines électroniques suffirait à définir la meilleure politique. Je crois au contraire, qu'en dépit des impératifs techniques il subsiste une marge d'initiative extrêmement importante pour un gouvernement en matière économique et sociale, chaque solution supposant évidemment la mise en œuvre de moyens dif-

férents avec les impératifs politiques qui en résultent. La manière dont nous ont été présentées les grandes options du Plan semblait au contraire impliquer l'existence d'une solution optimale se dégageant seule avec cohérence d'un ensemble de données absolument contraignantes, les variantes ne jouant dès lors, comme l'a dit Jacques Duhamel, que le rôle de repoussoir pour mieux imposer la solution unique. Je ne peux pas accepter une telle conception.

Louis Vallon. — Je répondrai ceci à M. Fontanet. En forçant l'investissement productif, en développant fortement les équipements collectifs, on touche évidemment à la répartition des revenus. Les choix à effectuer ne sont pas de caractère exclusivement technique ; ils ont un contenu social ; ils doivent comporter un dialogue et, si j'ose dire, un dialogue à plusieurs voix. Nous sommes ainsi conduits, tout naturellement à lier les choix à effectuer à ceux que comporte la politique des revenus. Certaines revendications ne sont pas compatibles entre elles ; leur donner satisfaction, ou plutôt tenter de le faire, conduirait à l'inflation. Il s'agit d'établir, aux yeux de tous, ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, dans un univers d'où l'inflation doit rester bannie. Sous la lumière crue d'une politique des revenus, fondée sur les travaux objectifs d'un « Collège d'étude et d'appréciation des revenus », certains succès apparents obtenus naguère par les syndicats, au temps de l'inflation, seront sans doute exclus, mais, par contre, des avantages substantiels, une fois acquis, le seront durablement.

Joseph Fontanet. — Je crois que le Gouvernement aurait été beaucoup plus convaincant pour combattre l'idée d'un contre-plan lancée par certains groupes sociaux ou politiques, s'il avait repris les hypothèses de ce contre-plan et s'il les avait développées en montrant à quoi elles auraient conduit. J'aurais très bien vu que le Gouvernement dise, par exemple, aux syndicalistes : « Vous voulez un taux d'expansion plus élevé, une progression plus rapide des prestations sociales, des équipements collectifs sans trop limiter la croissance de vos revenus individuels ? Alors il faut une croissance plus forte, ce qui exige une discipline plus rigoureuse en matière de salaires et d'emploi, comportant telle ou telle mesure. Les acceptez-vous ? ». C'était une position plus forte et c'était la meilleure manière de montrer à quelles conditions peut être évitée dans les différentes hypothèses possibles, la rechute dans l'inflation dont les Français ont trop souvent usé comme d'un opium, ainsi que vous l'avez dit.

Louis Vallon. — Parlons un peu de la grève du 11 décembre dernier, qui m'apparaît, pour une part du moins, comme une sorte de protestation confuse et mal définie. La politique des revenus, pour vaincre certaines méfiances, devra projeter sa lumière aussi bien sur les revenus du capital que sur ceux du travail. Je souhaite, pour ma part, que les informations ainsi produites puissent étayer une réforme de l'entreprise comportant l'attribution aux travailleurs d'une part de l'épargne d'entreprise consacrée à l'équipement par le moyen de l'auto-financement. Les créances individuelles ou collectives ainsi dégagées pourraient être gérées par des sociétés d'investissement à capital variable.

Jacques Duhamel. — Je voudrais d'abord compléter mes propos ; à l'intérieur d'un même taux de croissance plusieurs choix demeurent encore possibles, et dans les moyens de l'atteindre, et dans les modalités de le répartir. Je crois que le débat au Parlement a mis un peu l'accent sur cette liberté qui restait à l'intérieur d'un même taux.

Je voudrais maintenant répondre à Vallon : je pense que la politique des revenus n'est pas seulement une question de mécanisme. Elle est fondamentalement une question de confiance. Bien sûr, elle comporte des mécanismes et on peut noter à cet égard l'aménagement apporté au Nicky anglais par M. Wilson. Mais si M. Wilson peut jouer une politique des revenus, c'est fondamentalement parce qu'il y a entre les Trade unions et le parti travailliste, non pas une obligation d'identité mais un fondement de confiance. Il faut pour cela que la politique des revenus soit globale, qu'elle touche non seulement les salaires mais les profits et les plus-values, et il faut qu'elle touche non seulement les revenus mais les dépenses publiques et les prix. Même comme cela nous ne pourrions empêcher qu'il y ait des gens qui n'acceptent de crier « le Plan avec nous » qu'en fonction des gouvernements qu'ils vont aussi rejoindre. Or, vous, M. Vallon (vous, pris en tant que majorité du Gouvernement), je le dis sans acrimonie, vous n'avez pas acquis par votre comportement quotidien une confiance préalable. Il y a un tel décalage entre les intentions qui semblent résulter du Plan et les mesures qui sont appliquées quotidiennement de déplanification que vous ne pouvez pas empêcher que la méfiance s'infilte entre le Gouvernement et le Plan. C'est le fond du problème, à mon avis.

Louis Vallon. — La politique de Défense Nationale, qui se fonde sur des raisons étrangères aux préoccupations propres du Plan, exerce évidemment une contrainte sur les options civiles du Plan. Mais la politique d'un pays est une ; elle comporte des choix de politique économique et de politique sociale, qui doivent être compatibles. Si des divergences de vues politiques nous séparent parfois, ce n'est pas sur la valeur d'un taux qu'elles portent en réalité, mais sur des conceptions de la vie publique qui s'attachent à nos mobiles profonds, dont certains éléments sont d'ordre affectif. Il faut à la France une défense nationale qui lui soit propre et garantisse son indépendance. Il faut accepter d'en payer le prix. Le Plan résulte, pour une part, de l'acceptation de cette nécessité.

Jacques Duhamel. — Je ne suis pas d'accord avec Louis Vallon car le Plan ne devrait pas être un résultat. Je sais bien dans quel sens il l'entend, c'est-à-dire qu'il doit tenir compte d'un certain nombre de choix préalables politiques ; mais justement le Plan est aussi une volonté, par conséquent, l'occasion pour un Parlement de remettre en cause éventuellement, ces choix politiques. Il eût fallu présenter les possibilités de variantes qu'autorisait le refus de tels postulats. Prenons le cas de la Défense Nationale, puisque, pour une fois, Vallon semble me reprocher d'avoir été trop pudique sur ce point. La Défense Nationale, je ne prétends pas, bien sûr, qu'il faut l'exclure et je ne veux même pas discuter ici de savoir sous quelle forme stratégique il

faut l'inclure. Mais il est certain qu'on ne peut pas ne pas discuter de la part de consommation militaire, que je distingue d'ailleurs, des dépenses militaires. La consommation militaire, c'est en effet la part que l'armement prend de la production nationale, tandis que les dépenses militaires c'est la part que la défense prélève sur le budget. La part prise sur la production est évidemment plus forte dans une certaine conception de Défense Nationale que dans une autre. Par conséquent, on peut également, de ce point de vue là, discuter une certaine conception de politique de défense.

Je ne crois pas qu'on puisse admettre de voir dans le Plan une simple résultante ; on doit y trouver essentiellement une orientation étant évident qu'une fois l'orientation de la politique de la Défense Nationale, de l'aide extérieure, etc., discutée, il en résulte fatalement une liberté de choix moins grande pour le reste. Mais même encore dans ce reste, on peut discuter de la part qui doit aller par exemple, aux équipements collectifs ou aux besoins individuels, et on touche là, à un problème politique, c'est-à-dire à une certaine conception de la société, de l'homme dans la cité, de la liberté dans l'organisation, qui traduit bien une certaine pensée philosophique. Je crois, là aussi, que l'éclairage du Plan devrait bien mettre en valeur ce qui se cache derrière des virgules, des chiffres, des décimales car ce qui se cache ce sont des réalités. Pour le révéler, il faut se libérer du vocabulaire. Il est déjà très difficile au Parlement de prendre bien conscience de ce que le jargon planiste signifie. Il est encore plus difficile que le public le pénètre. La grande chance des techniciens est peut-être d'inventer des vocabulaires. Mais la grande vertu des hommes politiques serait de tuer ce vocabulaire et de faire comprendre ce que les chiffres et les mots signifient dans la vie pour les hommes et pour la collectivité. Cela reste à faire et pose certainement un important problème d'information et même d'organisation de la vie publique.

Louis Vallon. — Je suis assez d'accord avec les dernières affirmations de Jacques Duhamel. Une progression déterminée des revenus des diverses catégories sociales nous satisfait ou nous paraît insuffisante, d'un point de vue de justice sociale, qui n'est pas d'ordre technique. Mais la technique même de l'établissement d'un Plan impose des conditions strictes à nos aspirations, parfois contradictoires. Nous voulons revaloriser les revenus des agriculteurs et nous avons raison. Toutefois, le faire dans la stabilité, c'est le faire aux dépens d'autres revenus. Il en va de même pour les prestations sociales, dont la croissance spontanée, plus rapide que celle du produit national, pose aujourd'hui des problèmes d'équilibre. Je me méfie beaucoup de certains choix, d'apparence ou d'intention généreuse, qui dédaigneraient l'équilibre des ressources et des emplois, lié étroitement à l'équilibre du budget et à la stabilité monétaire. Par contre, à mes yeux, l'élargissement des marges d'autofinancement des entreprises, implique, d'un point de vue d'équité sociale, qu'une créance soit accordée aux travailleurs sur la part de l'épargne d'entreprise investie par autofinancement en équipements nouveaux.

Joseph Fontanet. — Il faudrait penser aussi aux consommateurs.

Louis Vallon. — Vous avez raison, il faut penser aussi aux consommateurs.

Jacques Delors. — Nous avons été extrêmement sensibles aux critiques qui ont été faites sur la présentation du Plan mais je dois dire qu'elles nous ont un peu surpris. En effet, il faut tout d'abord convenir que les orientations ne sont pas le Plan lui-même, car nous ne disposons pas aujourd'hui de l'ensemble des informations, de l'ensemble des études auxquelles donneront lieu les travaux de la deuxième phase d'élaboration détaillée du Plan. Lorsqu'était présenté au Parlement un Plan élaboré dans tous ses détails, certains disaient : « Vous nous saisissez trop tard ». J'ai eu le sentiment qu'on déplorait, cette fois-ci, que le Parlement fut saisi trop tôt, parce que des réponses n'étaient pas apportées à toutes les questions que l'on se posait.

Jacques Duhamel. — Me permettez-vous de vous interrompre, j'ai beaucoup de respect pour vous mais vous savez très bien qu'il y a quand même eu des études qui ont été faites et assez poussées, par exemple sur le taux de 5,5 % et 6 %, je ne trahis aucun secret en disant qu'elles s'expriment en trois volumes si je ne me trompe. Ces trois volumes n'ont pas été communiqués.

Jacques Delors. — Ce rapport sur les grandes options du V^e Plan a suscité deux types contraires de réactions.

Les spécialistes surtout soucieux des problèmes financiers nous ont reproché d'annoncer le pain blanc avant le pain noir, c'est-à-dire de ne pas analyser, dans toute son ampleur et dans tout son détail, les possibilités de financement de ce Plan. De telle sorte qu'ils ont tendance à considérer les options comme trop ambiguës.

En revanche, ceux qui sont surtout sensibles à l'importance et à la diversité des aspirations et des besoins à satisfaire, nous ont critiqués pour notre timidité sur le taux d'expansion, le taux de 5 % étant considéré par eux comme insuffisant.

Je crois que nous avons consacré une longue démonstration au choix du taux de croissance. En résumé, aller au-delà de 5 % c'était vouloir ignorer à la fois les difficultés rencontrées dans l'exécution d'un IV^e Plan basé sur le taux de 5,5 % et l'environnement de l'économie française.

Mais en revanche, descendre au-dessous de 5 %, c'était diminuer le degré de satisfaction des besoins et risquer le sous-emploi. En définitive, le choix d'un taux légèrement inférieur à celui du IV^e Plan est destiné également à faire réfléchir divers responsables et l'opinion aux conditions de réalisation d'une expansion forte et bien équilibrée : exigence de la compétitivité, modernisation des structures, politique des revenus, aménagement des circuits de financement. Je crois que certains intervenants dans le débat ont bien compris cela et souligné, chacun selon ses conceptions politiques, les impératifs du progrès social et économique. C'est donc que le rapport permettait bien une telle discussion, d'autant qu'il comportait également :

1) Une analyse de la répartition des emplois de la production d'où il ressortait que le modèle proposé

n'était pas aisé à réaliser, puisqu'il proposait une inflexion — qui ne se réalisera pas spontanément — en faveur des emplois généraux : équipements collectifs, logement, consommation civile et militaire.

2) Un examen — plus approfondi qu'on a bien voulu le dire — des variantes possibles. Chacun peut trouver dans le chapitre correspondant les réponses aux questions qu'il se pose sur la possibilité de réaliser un taux de croissance plus élevé, sur les conditions d'une autre répartition des fruits de la croissance.

Joseph Fontanet. — Vous avez dû vous limiter parce que vous étiez obligé de suivre les directives du Gouvernement qui est responsable du proche passé. Mais le Parlement, lui, n'était pas tenu par les mêmes motifs. Et c'est pourquoi nous avons été un certain nombre, au contraire, à remettre en cause les données actuelles, héritage des mois écoulés, et à insister sur la possibilité d'autres options, comportant évidemment, la mise en œuvre d'autres moyens.

Louis Vallon. — Il ne s'agit pas de remettre en cause un passé sur lequel nous sommes désormais sans action, mais de tenir compte de l'horizon que nous avons choisi pour nous orienter, et aussi de l'« utopie », comme dit François Bloch-Lainé, qui nous anime. Ce sont souvent des « utopies » adverses, qui s'opposent dans nos débats.

Jacques Delors. — Il est évident que si nous avions suivi la pente de la facilité nous aurions pu proposer un Plan très séduisant avec un taux de croissance de 6 %, ce qui aurait augmenté le gâteau à partager et par conséquent diminué, au moins apparemment, les tensions entre consommation privée et emplois généraux. Mais un tel tableau de ressources et d'utilisations physiques est équilibré par construction et masque les difficultés de réalisation.

Louis Vallon. — On n'obtient pas précisément la stabilité en choisissant la facilité !...

Jacques Delors. — C'est ce que nous avons tenté d'expliquer dans les chapitres consacrés à la programmation en valeur et aux variantes.

Mais il convient de souligner également que le Parlement avait la possibilité de proposer des modifications, en raisonnant en termes de « ou bien, ou bien ». La difficulté d'une telle discussion réside dans l'intérêt qu'il y aurait à distinguer différents niveaux de choix :

— le choix de taux de croissance,

— le choix, à l'intérieur d'un rythme donné d'expansion, entre diverses utilisations des fruits de la croissance. Il est alors nécessaire de s'inscrire dans le cadre d'une certaine cohérence, et de ne pas réclamer des emplois dont le total ferait 110, alors que la production n'est que de 100.

En tout état de cause, je crois qu'il faut souligner la novation que constitue ce débat. Grâce à de tels débats, nous allons vers une plus grande transparence de phénomènes économiques et sociaux. Cette clarté n'a pas que des côtés agréables, elle impose des devoirs à tous : expliquer, informer, accepter une certaine cohérence. Je comprends qu'il ne soit pas facile à des

responsables politiques et sociaux d'entrer, sans précautions, dans un tel schéma de discussion. Mais il est le seul qui convienne à la démocratisation de la planification à laquelle tous disent aspirer. Nous sommes donc à un carrefour ; ou bien nous progressons sur la voie de la transparence, grâce à une modification des comportements des uns et des autres, ou bien nous nous livrerons à nouveau à des mécanismes aveugles qui élimineront le Plan. C'est cela qui me paraît en cause dans cette tentative de démocratisation du Plan.

Stabilité, inflation, expansion

Joseph Fontanet. — Je ne crois pas que nous nous soyons battus en fonction d'utopies, comme le disait Louis Vallon tout à l'heure. Ainsi j'étais de ceux qui pouvaient désirer une croissance plus forte que celle qui a été proposée : mais je n'ai pas insisté sur ce point considérant que finalement l'hypothèse qui était retenue était acceptable. Au contraire, ma principale préoccupation a été de savoir si cette hypothèse, admise comme acceptable, serait véritablement atteinte, compte tenu de la politique économique et financière du gouvernement : ce n'était donc pas une dispute au nom d'objectifs idéalisés, mais un débat très réaliste. Pour illustrer ma pensée, j'observerais simplement que le Plan de stabilisation, de plus en plus pérennisé, nous installe dans une allure de marche qui ne correspond pas au taux de croissance proposé par le V^e Plan, mais en réalité à celui de la variante faible, dont le rapport du Commissariat nous démontre tous les méfaits.

Comment allons-nous donc sortir du Plan de stabilisation et passer des conditions de la variante faible à la vitesse de croisière que l'on nous propose ? Voilà ce que nous ne voyons pas, puisque, jusqu'à présent, le Gouvernement n'a pas paru utiliser très activement, pour des réformes de structure, le répit qu'il s'était accordé en lançant ce Plan de stabilisation.

Louis Vallon. — Vous dites que nous nous orientons actuellement vers la variante faible, à la suite du Plan de stabilisation. Je n'en ai pas le sentiment. Par contre, je crois que nous aurions tort de négliger l'un des moyens de mise en œuvre du V^e Plan, qui est l'Aménagement du Territoire. Parmi les mesures prévues dans ce domaine, citons la constitution d'une armature de métropoles d'équilibre faisant contrepoids à l'attraction qu'exerce la région parisienne, le développement des voies de communication et notamment du réseau routier, l'industrialisation de l'Ouest, une certaine concentration d'activités sur l'axe Mer du Nord-Méditerranée. La modernisation de la région parisienne comprend le développement de la viabilité, l'élargissement géographique des activités, la création de centres d'affaires, la restructuration de la banlieue autour d'un certain nombre de noyaux dotés des attributs de la grande ville.

Les débats sur le V^e Plan ont été, à mon avis, persuasifs et fructueux. Je ne chercherai pas à politiser notre échange de vues. Je dirai simplement que de la majorité et de l'opposition, c'est sûrement l'opposition qui est la plus compositée.

Jacques Duhamel. — A voir ! En tout cas, sur cette question du V^e Plan, l'opposition composée si vous voulez du Centre démocratique, du Rassemblement démocratique, de la S.F.I.O., a eu ceci d'extraordinaire de ne pas mettre en cause finalement le taux de 5 % proposé. Elle a regretté qu'il soit présenté seul, comme nous le faisons aujourd'hui, et peut-être même moins violemment que nous le faisons aujourd'hui. Qu'il n'y ait pas eu de choix réellement offert par le Gouvernement et que l'opposition se soit avec honnêteté ralliée au taux envisagé, alors que c'était tellement tentant pour elle de proposer un taux d'expansion plus fort, voilà qui mériterait plutôt un compliment.

Louis Vallon. — Parce qu'elle est pour la stabilité.

Jacques Duhamel. — Mais bien sûr qu'elle est pour la stabilité, mais sans confondre stabilité, qui est une notion de progrès, et stabilisation, qui est une action de sclérose. Cette distinction d'ailleurs entre stabilité et stabilisation, M. le Commissaire général au Plan l'a fait dans des termes d'une rigueur telle qu'elle pourrait presque passer pour une critique.

Ce qui est important dans le Plan ce n'est pas seulement de déterminer les objectifs, c'est surtout de fixer les moyens de les atteindre. A cet égard, beaucoup de critiques constructives ont été faites au Parlement. Je peux même dire que l'essentiel de la discussion a porté davantage sur les moyens d'atteindre les objectifs que sur la discussion de ces objectifs eux-mêmes. Pourquoi ? Parce qu'effectivement, c'est ce qui fait le Plan plausibles, indicatif, sérieux et pas seulement décoratif. Il fallait en quelque sorte, tout au moins c'était l'opinion de Fontanet et moi-même, obliger le Gouvernement à être engagé par le Plan qui était soi-disant le sien. Je reviens sur ce que nous avons dit tout à l'heure : il y a un tel décalage entre la politique de déplanification qui est accomplie depuis quelques années et le Plan qui est proposé pour les cinq ans à venir, pourtant par le même gouvernement, qu'il paraissait indispensable d'obtenir le maximum de précisions sur les moyens, en particulier, les moyens pour agir sur les structures et les moyens pour assurer le financement. On en a beaucoup parlé ; donc il n'est peut-être pas la peine d'entrer à nouveau dans le détail des mesures que devrait comporter, effectivement, la garantie d'exécution du Plan. Mais c'est bien ce qui fait que l'on puisse opposer des options incantatoires à un Plan opératoire. Il est facile de répondre qu'à ce stade-là, il reste encore un certain nombre d'études à mener. Cependant, le doute nous a paru d'autant plus grand que le Plan était présenté par ce Gouvernement. Si on a mis l'accent là-dessus au Parlement, Defferre, Fontanet, moi-même, et au fond Michel Debré aussi, c'est parce que le doute est répandu.

Jacques Delors. — Il est vrai comme l'ont dit MM. Fontanet et Duhamel qu'un assez large accord s'est fait sur les grandes options du V^e Plan ; je persiste cependant à penser qu'il y avait possibilité pour ceux qui l'auraient souhaité de modifier certains de ces objectifs à condition de demeurer dans un cadre cohérent. Mais il est vrai que la majeure partie des interventions

ont porté sur les moyens et non sur les objectifs. Cela tient tout d'abord, au déséquilibre que je signalais tout à l'heure entre un rapport sur les grandes options et un rapport sur un Plan définitivement élaboré. Cela tient également je crois, à l'évolution actuelle de l'économie française qui a conduit le planificateur lui-même à traiter dans la première partie du rapport des questions suivantes : un Plan est-il utile ? un Plan est-il possible ? En effet, l'ouverture de nos frontières sur l'extérieur, l'insertion de l'économie française dans un plus grand ensemble qui n'est pas, pour l'instant, à dominante planificatrice, la nécessité d'avoir la maîtrise de sa monnaie et d'échapper comme l'a dit le ministre des Finances, à la tyrannie de l'inflation, sont des données assez importantes pour que nous soyons amenés à nous interroger sur le type de Plan qui serait réaliste et efficace. Car le Plan est toujours aussi nécessaire : il exprime la conscience de l'avenir et du développement, il est une étude de marchés généralisés qui intéresse tous les centres de décision, les organisations industrielles et agricoles comme les syndicats ouvriers ; enfin il doit être l'incarnation d'une volonté collective et c'est justement sur cette dernière fonction du Plan qu'a porté le débat. En définitive, il s'agit de définir une politique de développement économique qui soit assez volontaire et assez unanimement acceptée pour faire entrer le Plan dans les faits de façon à ce qu'il soit vraiment l'incarnation d'une volonté collective, mais assez réaliste et assez souple pour être compatible avec les engagements extérieurs de la France et notamment avec le Marché Commun.

Joseph Fontanet. — C'est un brillant spécialiste de l'économie appartenant au parti de la majorité, M. Chandon, qui, je crois, a été l'un des premiers à utiliser l'expression de planification qualitative. Il a par là, voulu exprimer l'idée, à laquelle j'adhère moi-même entièrement, que la planification à partir du moment où l'on est sorti des pénuries élémentaires, ne vise plus principalement à assurer la cohérence entre les utilisations quantitatives à prévoir des ressources matérielles du pays. Elle doit beaucoup plus s'appliquer à dégager des marges supplémentaires d'expression en agissant sur tout ce qui peut débrider la croissance et accroître la productivité générale. Je crois que nous touchons là l'un des points sur lesquels nous nous séparons de la politique économique que soutient la majorité.

Nous pensons pour notre part, qu'il y a plusieurs stratégies pour lutter contre l'inflation. Il y a celle pour laquelle le Gouvernement semble avoir opté qui provoque un ralentissement de l'économie tendant à éviter la surchauffe par la limitation générale de la croissance de telle manière que l'allure des affaires est déterminée par le rythme qui évite toute difficulté au niveau des goulots d'étranglements existants. Il y a une autre stratégie possible, celle qui recherche un rythme de développement plus rapide, en agissant par des réformes de structures sur les goulots d'étranglement pour les élargir. Nous avons là un débat économique fondamental, qui a été esquissé à l'occasion de la discussion du Plan, mais qui en réalité s'applique à l'ensemble de la politique économique.

Cette discussion prend une importance particulière lorsqu'on se demande comment seront utilisés les systèmes d'alerte contre les aléas de la conjoncture et les

menaces de retour à l'inflation qui sont prévus par le Gouvernement. Je suis tout à fait d'accord pour l'existence de ces systèmes d'alerte que M. Massé a baptisés « clignotants ». Encore faut-il savoir ce que l'on s'apprête à faire lorsqu'ils fonctionneront. S'il s'agit de remettre alors l'économie sur la trajectoire tracée par le Plan, en recourant aux moyens nécessaires rigoureux, s'il le faut, je suis d'accord. S'il s'agit au contraire de fournir au Gouvernement un prétexte pour abandonner le taux de croissance et recourir à la stabilisation dans des conditions qui nous fassent perdre la visée des objectifs qui ont été définis, alors je crains que ces clignotants ne signifient la subordination définitive du Plan à une politique conjoncturelle de moindre effort.

Jacques Duhamel. — Je crois que les termes mêmes qu'a employés Fontanet pourraient être repris et illustrés avec une valeur approximative. Quand il parle de surchauffe, imaginez une casserole qui bout, que fait alors le cuisinier gouvernemental ? Il appuie sur le couvercle. Nous, que proposons-nous ? D'élargir la casserole. C'est ce que j'appelle une action sur les structures. Quand on parle de « clignotants », qu'est-ce que cela veut dire ? Prenons l'image des fusées, à la mode. A ce signal d'alarme, que fait le Gouvernement ? Il ralentit la vitesse de la fusée. Nous, que proposons-nous ? De la remettre sur l'orbite prévue. Cela signifie une politique différente. L'une donnant une priorité au Plan sur la politique conjoncturelle, l'autre faisant trop souvent que le Plan s'efface devant le quotidien.

Jacques Delors. — Dans sa déclaration finale tirant les enseignements du débat, le Premier Ministre a mis l'accent notamment sur la nécessité d'une politique d'amélioration des structures portant à la fois sur la formation des hommes et la constitution d'unités de production bien équipées et aux dimensions suffisantes pour affronter avec succès la compétition internationale.

Il a insisté également sur la nécessité de mettre en œuvre une politique des revenus comme un des moyens nécessaires pour réaliser une croissance forte et équilibrée. Les orientations n'étant pas le Plan, ces indications seront reprises dans les instructions qui seront données au Commissariat général au Plan et nous essaierons dans la deuxième phase d'élaboration du Plan de la traduire dans des propositions de décision et d'action.

Joseph Fontanet. — Ce serait donc la preuve que le débat parlementaire a obtenu des résultats concrets.

Jacques Duhamel. — Si nous avons approuvé, à une très grande majorité, dans nos groupes respectifs le Plan, c'est bien évidemment, compte tenu du fait qu'il ne s'agissait encore que d'options et non pas du V^e Plan définitif, qu'il était donc encore possible de tenir compte d'un certain nombre de remarques formulées, mettons par Fontanet et par moi, et compte tenu aussi de précisions qu'avait dû apporter le Premier Ministre en fin de débat. Mais il reste que si nous ne voulons

pas faire de procès d'intention, il n'en demeure pas moins que le Plan se jugera à son exécution...

Le Premier Ministre a repris dans ses propos, l'annonce d'un certain nombre d'actions réformatrices, mais dans les faits, depuis un certain nombre d'années et singulièrement depuis deux ou trois ans, les actions n'amènent guère de réformes. Chacun est d'ailleurs libre de son jugement à ce sujet. Il y en a qui trouvent que le conservatisme a des vertus, mais un fait me semble difficilement niable, c'est que, disons depuis 1959, le Gouvernement a spéculé sur l'ouverture de nos frontières pour susciter dans notre économie des modifications de structures. Or l'effet est demeuré faible. Peut-on alors laisser encore faire les choses ? et peut-on accorder confiance aux hommes qui n'ont rien fait depuis quelques années pour réaliser maintenant quelque chose conformément au Plan ?

Le contrôle de l'exécution du Plan

Joseph Fontanet. — Je pense qu'il faut distinguer le contrôle du Plan *a priori* et *a posteriori*. Le premier s'exerce sur les options. Nous venons de voir comment s'est déroulée sa première phase précédant l'élaboration définitive sur laquelle le Parlement sera à nouveau consulté. Outre ce que j'ai déjà dit sur ce débat, je pense que sa qualité même aurait pu être améliorée si le Parlement avait eu davantage de temps pour examiner les documents qui lui étaient transmis. Quelle que soit l'importance de ce contrôle *a priori*, il ne doit pas nous faire oublier l'autre volet, tout aussi important, qui est le contrôle *a posteriori*, le contrôle en cours d'exécution. Certes, le Plan est un document souple qui ne peut pas avoir la rigidité de la loi. Par ailleurs, le Plan couvre une période de cinq ans, alors que les budgets, également votés par le Parlement, sont annuels, ce qui est peut-être contradictoire même si des procédures, telles que les lois-programmes s'efforcent d'y remédier.

Cependant, on ne peut éluder ce problème si l'on veut que soient garanties les options faites au départ, et si l'on entend que le Gouvernement comme le Parlement se sentent vraiment obligés par le Plan. Il serait au moins nécessaire que le Parlement puisse être, de façon très suivie, tenu au courant de l'exécution du Plan, spécialement lorsque, comme je l'ai évoqué déjà, l'alerte donnée par les « oligotants » amènerait à prendre des mesures de sauvegarde. Il faudrait qu'à ce moment-là, le Gouvernement soit obligé de saisir le Parlement en plaçant les mesures qu'il proposerait dans les perspectives mêmes du Plan à préserver. Cela n'a pas été du tout le cas il y a un an, puisqu'en réalité le Plan de stabilisation a été un nouveau Plan largement en contradiction avec le IV^e Plan.

Jacques Duhamel. — Je voudrais préciser quelques points au niveau de l'élaboration puis de l'exécution du Plan. De l'élaboration d'abord : lorsque viendra le débat sur le V^e Plan lui-même, qui tiendra compte, peut-on espérer, de ce premier débat sur les options, il est nécessaire de mettre le Parlement en mesure de juger avec des facilités techniques beaucoup plus grandes. Cela met en jeu, au fond, le fonctionnement même

des institutions parlementaires. Ne conviendrait-il pas de donner plus de compétence aux Commissions, plus de temps aux parlementaires, et aux uns et aux autres une sorte de droit d'usage, si je peux employer ce terme, de fonctionnaires impartiaux. Pour que le jugement d'un parlementaire puisse se faire avec compétence, il faut dans un certain nombre de matières qu'il puisse passer par le conseil objectif d'un fonctionnaire. L'équipe du Commissariat au Plan a réussi dans l'administration française, depuis d'ailleurs de longues années, à obtenir une sorte de privilège d'extra-politisation. Mais chaque parlementaire n'y a évidemment pas un accès absolument libre. Certains y ont plus ou moins d'amis avec lesquels ils peuvent parler ; mais il y a une limite qui s'impose aux fonctionnaires dans la conversation, dès lors qu'elle peut être utilisée sur un plan parlementaire. Je crois qu'il faut donc ouvrir organiquement une sorte d'assistance technique d'information objective et que cela est nécessaire pour le V^e Plan avant que le débat n'ait lieu, en principe l'année prochaine. Dans le débat lui-même le risque existe d'y voir placer un peu trop d'interventions à caractère local. Cette fois-ci, cela a été partiellement évité. Je crois pouvoir dire qu'au Rassemblement démocratique, nous avons donné un certain exemple de discipline et d'organisation.

Joseph Fontanet. — Le débat a été bien meilleur qu'en 1962 à cet égard.

Jacques Duhamel. — Nous, nous avons témoigné d'une discipline volontaire : 14 députés sur 39 membres du Rassemblement démocratique avaient demandé à parler ; finalement trois interventions furent faites au nom du groupe : l'une globale sur l'équilibre, la cohérence du Plan ; l'autre sur la formation des hommes ; la troisième sur le développement régional. Je crois que c'est un bon exemple. Il faudrait essayer d'ordonner aussi la future discussion du V^e Plan tout en l'étalant sur une assez longue période, en particulier sur le travail des Commissions parlementaires. Après, lors de l'exécution du Plan, ainsi que l'a dit Fontanet, il faut évidemment un contrôle parlementaire et j'allais dire aussi, un contrôle régional. Je ne suis pas forcément épris du mythe régionaliste, qui, actuellement, s'appuie sur des découpages parfois discutables. Cependant, je crois, que si l'on veut que les Français puissent adhérer au Plan, ce qui me paraît très fondamental, il faut qu'ils puissent en voir, dans le cadre régional, la traduction. A cet égard, une procédure nouvelle est prévue, la consultation des commissions de développement économique régional. Il ne faut pas qu'elle reste théorique cette consultation !

Il est très important de compléter l'information que ces Commissions régionales assureront, par des moyens de vulgarisation, des possibilités de discussion. Il faut que le Plan descende dans la rue.

Je reviens à une idée que j'avais essayée tout à l'heure d'exprimer, à savoir que derrière ce qu'il y a d'abstrait dans un Plan, il faut toujours indiquer ce qui se profile dans la réalité. A cet effet, la projection régionale donne une impression de réalité plus grande qu'une indication nationale. Le nombre d'écoles, d'hôpitaux, de logements, d'autoroutes, cela demeure vague si ce n'est proche. Le progrès a besoin d'être palpable. Il est important qu'en quelque sorte chacun puisse prévoir par-

ce qu'il peut voir. Alors le Plan devient sien. Et c'est sans doute la condition du succès.

Louis Vallon. — Je désirerais revenir sur quelques points concernant le fond, le contenu et le rôle du V^e Plan. A mes yeux, le Plan et le Marché remplissent des fonctions différentes, mais ont des rôles complémentaires. Le Plan définit le cadre et les points d'appui de la politique conjoncturelle. Si nous passons bientôt de la stabilisation à la stabilité, la mise en application du V^e Plan coïncidera avec une conjoncture équilibrée, donc favorable.

L'effacement du Trésor dans l'incitation à investir ne rendrait aléatoire l'atteinte des objectifs du Plan que si l'Etat renonçait à réformer profondément les mécanismes du Marché. Cette réforme est nécessaire dès maintenant. Il faudrait, en particulier, comme prélude au V^e Plan, renoncer totalement à l'encadrement du crédit et laisser les taux exprimer l'état du Marché.

La modernisation des circuits de distribution résultera immédiatement de l'extension de la taxe à la valeur ajoutée au commerce de détail et de la suppression de la taxe locale. Ces deux réformes liées ont été trop longtemps différées.

Il est difficile de mieux poser le problème du logement que ne le fait le rapport sur les options du V^e Plan. Il s'agit dans ce domaine d'agir et au plus vite, afin de supprimer le freinage exercé par le Plan de stabilisation sur l'accroissement de la construction, afin de pouvoir, à partir de 1966, atteindre et même dépasser le nombre de logements prévu chaque année dans le rapport sur les options.

En matière sociale, la politique des revenus et la réforme de l'entreprise devraient aller de pair dès maintenant, afin que le V^e Plan les inclue dans ses préoccupations les plus immédiates.

Henri Bourbon. — De notre confrontation, je retiendrai que le débat au Parlement sur l'élaboration du V^e Plan a été intéressant et constructif. Quoi qu'on puisse penser du fonctionnement actuel de nos institutions, quelles que puissent être des réserves et les critiques qu'on soit fondé à formuler à ce sujet, on constate, au moins sur le point qui vient de faire l'objet de notre discussion, un certain progrès des pratiques démocratiques dont il n'est pas interdit d'espérer qu'il soit de bon augure pour l'avenir.

Mais il importe, tenant compte des enseignements de cette première expérience, de réfléchir aux améliorations institutionnelles ou réglementaires à apporter afin de mieux associer démocratiquement les représentants du pays à la détermination de la politique de planification, en leur permettant notamment de disposer des éléments les plus complets d'information et de documentation, en leur offrant un choix véritable entre des variantes possibles.

La démocratie est une construction permanente, elle ne peut se perpétuer qu'en s'enrichissant, elle ne peut se fortifier qu'en évoluant. A cet égard, on est incité à se demander si l'importance qui s'attache aujourd'hui aux questions économiques et aux débats qui les concernent n'implique pas une modification des méthodes d'études, de travail et de délibération des partis politiques. Si les discussions au sein des partis et autour

des partis, tout en conservant leur indispensable caractère politique, étaient assises sur des données techniques sérieuses, il n'est pas exclu qu'on assisterait à l'effacement progressif des divergences artificielles, ainsi serait facilitée la clarification des débats d'idées, et seraient favorisés la simplification de la vie politique et le reclassement des forces politiques.

Il faut opter pour la transparence des débats, des confrontations, des dossiers, des options, condition de la démocratie. Certes, le gouvernement des hommes en sera peut-être rendu plus difficile dans un premier temps mais, les adaptations effectuées, la démocratie y gagnera en cohésion et en efficacité, en clarté et en dynamisme.

Enfin, à côté des réformes modernisant les institutions et le style de la vie politique, il convient d'insister sur la nécessité de développer, dans notre société industrielle, l'information économique, élément essentiel de la prise de conscience par le citoyen des problèmes de son temps. On ne peut épouser son époque si on ignore les notions de bases de la culture économique.

Nous devons faire appel à notre esprit d'initiative afin de trouver les moyens d'étendre et d'étoffer l'information économique à tous les niveaux : à l'école, dans les entreprises, dans les grands instruments de diffusion et de communication de masses que sont la presse, la radio, la télévision, le cinéma.

Il serait de bonne politique d'encourager et de valoriser l'action d'information et le travail de réflexion dans l'ordre économique que poursuivent les syndicats, les mouvements de jeunesse, les clubs, les organismes culturels.

De même que l'Etat a le devoir d'assurer aux citoyens la sécurité et la liberté, il a aujourd'hui en outre celui de les aider, sans arrière-pensée de propagande, à s'informer et à mieux connaître les données qui influent sur leur avenir.

Les quatre principales options du V^e Plan définies dans le rapport présenté au Parlement :

« Une première option du V^e Plan a déjà été prise, c'est l'entrée de la France dans la Communauté Economique Européenne, et la libération de ses échanges avec le reste du monde... »

« La seconde option consiste à viser une expansion de taux élevé, permettant d'assurer le plein emploi de nos ressources matérielles et humaines, de satisfaire des besoins individuels et collectifs en croissance rapide, et de remplir les tâches nationales qui incombent à notre pays, sans toutefois nous exposer à retomber dans les périodes d'inflation que nous avons connues à plusieurs reprises depuis la fin de la guerre... »

« La troisième option du V^e Plan tend à un redressement de l'investissement productif, clé de notre expansion et de notre compétitivité... »

« La quatrième option du V^e Plan tend à définir la part relative de la consommation des particuliers et des emplois généraux dans la répartition des fruits de l'expansion... »

Propos sur la V^e République

DU PRINCIPAT AU DELPHINAT ?

par Benoit JEANNEAU

Il en va des régimes politiques comme des individus : c'est dans leurs toutes premières années qu'ils se forment et acquièrent leur véritable personnalité.

Dès 1879, le visage de la Troisième République apparaît avec tous les traits qu'il conservera jusqu'en 1940 ; de la même manière c'est au cours des années 1947 et 1948 que la IV^e République trouvera son expression quasi définitive. Quant au régime de la V^e République, plus que tout autre il recevra l'empreinte des événements qui ont accompagné ses premiers pas. Né de la guerre d'Algérie, il prendra très vite à la faveur de cette crise nationale une physionomie que le texte de la Constitution avait à peine esquissée.

Même limitée aux deux premières années de son fonctionnement, l'étude de la Cinquième République présentait donc le plus grand intérêt et l'on comprend que M. Pierre Avril n'ait pas craint de consacrer à cette période relativement courte sa thèse de doctorat en droit (1). Le résultat de ses recherches consigné dans un ouvrage de presque 400 pages, paru dans la Bibliothèque constitutionnelle et de science politique dirigée par M. Burdeau, mérite à plus d'un titre de retenir l'attention. Il s'agit là, en effet, non seulement d'un travail très documenté et hautement scientifique mais aussi d'une synthèse qui donne à réfléchir et soulève des problèmes de la plus grande importance. Si l'on ajoute à cela que l'ensemble est écrit dans une langue sobre et alerte, il y a tout lieu de penser que l'audience de cet ouvrage dépassera rapidement le cercle des spécialistes du droit constitutionnel et de la science politique.

Nous ne saurions donc en quelques lignes résumer l'analyse très pénétrante que nous présente Pierre Avril du régime naissant de la Cinquième République. Mais puisqu'aussi bien nous disposons maintenant d'un peu plus de recul que n'en avait l'auteur lorsqu'il entreprit son travail, nous voudrions, à partir de ses observations, poursuivre sa réflexion et nous interroger sur la signification de ces métamorphoses successives du régime politique de la Cinquième République.

On peut, en effet, se demander si la Cinquième République a bien terminé sa mue et si les transformations que notre régime politique a subies jusqu'à présent sont si définitives et irréversibles qu'on se plaît généralement à le souligner. Ne sommes-nous pas plutôt arrivés à l'un de ces moments où le destin semble hésiter et où il suffirait d'un événement pour que les choses changent brusquement de cours ? Et puisque devant

un pouvoir aussi peu institué, notre avenir politique et constitutionnel n'a jamais été plus précaire, quelles voies s'ouvrent dans ces conditions aux réformateurs ?

C'est dans cette perspective que nous voudrions nous placer pour prolonger jusqu'à la thérapeutique le diagnostic porté par M. Pierre Avril sur le régime de la Cinquième République.

VERS LE PRINCIPAT

Et tout d'abord dans ce processus vers un pouvoir personnel toujours plus accentué, à quel stade le régime actuel en est-il arrivé ? Nous allons le voir, au-delà même de ce principat si remarquablement campé par l'auteur : car non seulement le président de la République dispose désormais des pouvoirs les plus étendus mais il est également, et dans le fait, en mesure de se perpétuer lui-même en imposant son successeur.

Et que cet aboutissement fût prévisible, c'est ce qui résulte de l'analyse même que nous fournit M. Pierre Avril des premiers développements du système dans ces « années d'apprentissage » de la Cinquième République. On y voit, en effet, s'enchaîner ces trois étapes que distingue fort justement l'auteur du parlementarisme assaini, de la suppléance et enfin du principat.

Cet acheminement progressif d'un régime parlementaire rationalisé vers un césarisme revu et corrigé par le général de Gaulle et adapté à notre temps, M. Pierre Avril nous en offre dans la première partie de son ouvrage une description tout à fait magistrale. Il montre fort bien en particulier comment cet effort de normalisation du régime parlementaire tenté par M. Debré était voué à l'échec à partir du moment où la nouvelle réglementation était moins conçue comme un correctif que comme une arme entre les mains du gouvernement pour isoler l'Assemblée Nationale. L'abus du vote bloqué, les débats sans scrutin, le refus de convoquer l'Assemblée, autant de procédés qui ôtaient au Parlement jusqu'à la possibilité de s'exprimer et aboutissaient à couper ce dernier aussi bien du pouvoir que du peuple. Ainsi écartée, l'Assemblée cessait d'embrayer sur les rouages de l'Etat et l'Exécutif pouvait alors se précipiter en toute sérénité de haute politique comme d'ad-

(1) « Le régime politique de la V^e République ». Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

ministration courante. Tandis que la façade parlementaire subsistait, que les apparences démocratiques étaient sauvées et que le pluralisme partisan lui-même était conservé, mais comme un moteur tournant à vide... Que viennent les tempêtes et de fortes secousses, tout était prêt alors pour que, par-dessus la tête d'un Parlement abaissé, le chef de l'Etat règle « en direct » avec le peuple les grandes affaires nationales. Et voilà comment au cours des années 1959, 1960 et 1961 on glissa insensiblement de l'arbitrage à la suppléance pour finir dans une monarchie d'allure libérale que décrit M. Pierre Avril sous le terme de principat. Etapes franchies sans doute à la faveur d'événements et de crises exceptionnelles, mais immédiatement marquées par une proclamation ou un texte officiel qui venaient consacrer la transformation accomplie. En marge du texte constitutionnel, on trouve ainsi un ensemble de *gloses présidentielles* qui expriment beaucoup plus fidèlement la réalité que les 92 articles de notre Constitution inappliquée. L'allocution du 20 septembre 1962 constitue notamment l'un de ces tournants jurisprudentiels mais on nous a donné depuis mieux encore et c'est à la conférence de presse du 31 janvier 1964 qu'il faut se référer si l'on veut découvrir la philosophie qui soutient le régime actuel. Le général de Gaulle ne va-t-il pas jusqu'à déclarer :

« Mais s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande dans les temps ordinaires de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'Etat et ceux du Premier Ministre. »

On ne saurait dire plus clairement que tout désormais dans l'Etat procède du chef élu par le peuple. Et dès lors la Constitution elle-même devient sans objet et parfaitement inutile si l'aménagement des pouvoirs qu'elle prévoyait se résorbe au bout du compte dans la seule fonction présidentielle.

Le principat décrit par M. Pierre Avril et dont il discerne les premiers signes dès 1961 trouve donc ici dans une déclaration du président de la République une éclatante consécration.

JUSQU'AU DELPHINAT

Mais l'évolution est-elle pour autant terminée et ne s'achemine-t-on pas vers le stade ultime du pouvoir personnel avec la désignation plus ou moins déguisée par le chef de l'Etat de son successeur ?

On peut se le demander lorsqu'on voit de quelle manière l'opposition est traitée par le pouvoir et de quelle façon insidieuse tout est mis en œuvre pour que dans le choix du président par le peuple il n'y ait pas vraiment d'alternative. Cette préparation de l'opinion qui doit conduire l'électeur à approuver, faute de solution de rechange suffisamment attirante, le choix qu'on lui suggère non sans insistance est devenue chez nos dirigeants un procédé familier. Il est d'ailleurs révéla-

teur d'une vision très particulière de la démocratie que M. Pierre Avril met fort bien en lumière lorsqu'il écrit p. 187 : « La conception du pouvoir du chef de l'Etat allait, en effet, bien au-delà de cet opportunisme intéressé, elle reposait sur une obsession de l'Unité qui excluait l'idée d'un régime alternatif, pour parler comme les Anglo-Saxons, c'est-à-dire d'un régime où la notion d'opposition n'est pas seulement légitime, mais organiquement indispensable. La logique de cette démarche écarte l'opposition politique qui ne peut être le fait que des « équipes diverses de la hanne, de la grogne et de la rogne » tandis que les bons citoyens se trouvent rassemblés et unis derrière le président de la République; témoignant du « calme raisonné de la profondeur française ».

Avec cette observation, on atteint le ressort intime du régime gaulliste. On répétera à l'envi qu'il faut une majorité forte et cohérente mais sous-entendu toujours la même ; on vantera les mérites de la désignation du chef de l'Etat au suffrage universel mais avec le secret espoir qu'aucune compétition digne de ce nom, aucune concurrence réelle ne viendra contrarier les desseins du pouvoir. Le système implique une majorité, mais n'accepte pas de majorité de rechange, il postule un président mais ne souffre pas de shadow-président. C'est la démocratie dirigée.

Qui ne voit que dans un tel contexte le chef de l'Etat se trouve pratiquement en mesure, sinon d'im-

Deux hommes, deux styles

poser son successeur, du moins de le susciter et de lui préparer les voies ? Certes la désignation ne prendra-t-elle pas forme juridique. On se gardera bien de laisser quelque disposition testamentaire que ce soit, on évitera soigneusement tout ce qui pourrait rappeler cette succession d'actes constitutionnels n° 4, 4 bis, 4 ter, 4 quater, 4 quinquies par lesquels le régime de Vichy avait révélé sa fragilité, on n'osera peut-être même pas instaurer une vice-présidence de la République qui aboutirait au même résultat ; mais on n'hésitera pas à utiliser tout cet arsenal de procédés dont on dispose aujourd'hui pour guider et canaliser l'opinion vers le candidat présenté comme le meilleur garant de la continuité nationale.

De cette forme nouvelle et très perfectionnée de monarchie, nous ne sommes peut-être pas très éloignés ; quoi qu'il en soit ce type de régime vers lequel nous nous acheminons porte un nom : c'est le delphinat.

ET MAINTENANT COMMENT RECOUDRE ?

Mais si tel est l'aboutissement vraisemblable de ces transformations en chaîne de la Cinquième République, comment peut-on concevoir dans ces conditions de corriger le moment venu un pareil système ?

La difficulté à ce stade provient de ce que les dernières chances du régime parlementaire ont été, comme l'a très bien montré M. Pierre Avril, gâchées dès le début en 1959-60. Tandis que de l'autre côté le régime présidentiel prenait un très mauvais départ par suite de la volonté délibérée de nos gouvernants de n'en retenir que les éléments favorables à l'Exécutif.

Mais le problème n'est pas tant désormais de savoir si la Constitution de 1958 était viable ou non que de découvrir le meilleur moyen de réajuster nos institutions dans l'état actuel des choses.

Or si l'on veut bien considérer qu'il ne saurait être question de revenir sur l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, il n'y a plus que deux voies possibles : l'instauration d'un véritable régime présidentiel ou l'aménagement de l'amalgame présidentiel-parlementaire existant.

1) C'est la première solution que préconisaient il n'y a pas si longtemps la plupart de nos juristes, mais la formule est en train de perdre du terrain. On s'est en effet avisé que le régime présidentiel tel qu'il fonctionnait aux Etats-Unis aboutissait, plus souvent qu'on ne le dit communément, à des impasses et des blocages insurmontables entre les pouvoirs. Ces défauts risquant d'être aggravés plutôt qu'atténués dans le contexte politique français, il apparut bientôt assez périlleux de s'engager dans cette voie.

Il est certain que la suppression de la responsabilité ministérielle en particulier qu'implique pourtant l'adoption du système présidentiel ne présenterait pas que des avantages. Sans doute permettait-elle de rétablir un certain équilibre entre les pouvoirs, puisque c'est par le jeu de la question de confiance que le Premier Ministre force si souvent la volonté du Parlement. Mais d'un autre côté, l'absence d'un gouvernement responsable risquerait à certains moments de se faire singu-

lièrement sentir. C'est que la responsabilité des ministres facilite grandement les relations entre le chef de l'Etat et l'Assemblée, amortit les chocs qui peuvent se produire entre eux et constitue un relais d'autant plus utile entre les pouvoirs que nos traditions nous portent plus aux affrontements qu'à la conciliation. On conviendra donc qu'il y aurait quelque paradoxe à vouloir supprimer cet élément de liaison au moment même où, du fait de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, les risques de conflit entre l'Exécutif et le Parlement s'accroissent incontestablement.

2) Mais si le régime présidentiel ne constitue sans doute pas le remède le plus approprié au dérèglement de nos institutions, nous voilà donc rejetés du côté des thérapeutiques d'inspiration parlementaire.

Et le problème qui se pose alors consiste à savoir si en conservant certains éléments du régime parlementaire on ne pourrait pas parvenir tout de même à équilibrer les pouvoirs sans les bloquer.

Cette voie moyenne est certainement très étroite, car il ne faut pas se cacher que l'équilibre des pouvoirs est nécessairement plus difficile à atteindre dans un cadre mi-parlementaire mi-présidentiel qu'à travers un système de type américain. Mais une telle solution intermédiaire entre le maintien de nos structures actuelles et le recours à un véritable régime présidentiel n'est peut-être pas irréalisable.

Pour y parvenir, il suffirait, en effet, de procéder ici et là à des dosages plus équitables entre les prérogatives du gouvernement et celles des Assemblées. C'est ainsi qu'en matière de responsabilité ministérielle on pourrait dissocier question de confiance et motion de censure et interdire au gouvernement d'engager son existence sur certaines matières de façon à laisser au Parlement un domaine réservé dans lequel il conserverait le dernier mot.

La suppression du vote bloqué, l'autorisation donnée à l'Assemblée d'adopter des propositions de résolution permettraient d'un autre côté de restaurer un véritable dialogue, non seulement entre le pouvoir et l'opposition mais aussi entre le gouvernement et sa majorité.

Enfin un aménagement de la durée des mandats présidentiel et législatif comme la faculté pour l'Assemblée de recourir elle aussi au référendum atténueraient également d'une manière appréciable le déséquilibre actuel des pouvoirs.

Sans doute ne s'agit-il là que de recettes, mais dans le contexte politique français, si peu propice au fonctionnement naturel du régime parlementaire et par ailleurs mal préparé à l'introduction du régime présidentiel, peut-on vraiment faire mieux que régler de façon plus ou moins artificielle le jeu des pouvoirs publics ?

En tout cas, l'analyse si suggestive de Pierre Avril nous aura confirmés pour notre part dans la conviction qu'après tous ces bouleversements il faudra laisser notre société politique retrouver progressivement et sans trop de heurts la voie de la démocratie.

Benoit JEANNEAU.

au cœur de l'Asie, un pays inconnu :

L'AFGHANISTAN

TERRE de soleil et de lumière au cœur de l'Asie centrale, vaste mosaïque de steppes arides et de sommets enneigés, de montagnes nues et de vallées fertiles, l'Afghanistan reste, sans doute, l'un des pays les moins connus du monde. Mais qui a eu le privilège d'y séjourner, ne peut évoquer le souvenir de ce monde étrange et attachant sans ressentir, tout au fond de lui-même, une pointe de nostalgie et comme un appel, sans cesse renouvelé, de liberté et d'amitié.

Façonnée par les mille caprices d'une longue histoire, aussi accidentée et tourmentée que son relief, tour à tour prospère et misérable, l'Afghanistan d'aujourd'hui s'éveille au monde moderne.

Plus vaste que la France puisque sa superficie est estimée à 635.000 km², l'Afghanistan dessine un vaste triangle au Nord-Ouest des Indes. Sans aucune ouverture sur la mer, il est limité au Nord par le cours majestueux de l'Amou Daria qui le sépare de l'U.R.S.S. ; à l'Ouest, il jouxte l'Iran et du Sud-Ouest au Nord-Est, le Pakistan.

A l'inverse de l'Iran, sorte de haut plateau cerné de toutes parts par de puissantes barrières montagneuses, l'Afghanistan apparaît comme une succession de hauts massifs (Paropamisus, Kohibaba, Hindou-Kouch, Pamir) ceinturée de basses plaines steppiques ou désertiques. Les grandes voies de communication dessinent une sorte de circonférence autour de ces hauts reliefs presque inaccessibles.

Echappant encore sur la presque totalité de son territoire au régime des Moussons, il appartient à la zone aride et particulièrement à l'ensemble saharosinindien. Le climat, très continental, est rigoureux et, l'hiver d'autant plus redoutable que les moyens de chauffage font presque totalement défaut.

UNE HISTOIRE TOURMENTÉE

Sa situation ambiguë aux confins du Moyen-Orient, de l'Asie centrale et de l'Asie des Moussons, valut au pays une histoire mouvementée qui le plaça très souvent, en marge des grands empires de l'histoire auxquels il appartient tour à tour.

Berceau de la race aryenne, l'ancienne Aryana de l'Empire perse de Darius fut ballotée par les vents de l'histoire, tantôt vers l'Est, tantôt vers l'Ouest, au gré des invasions et des conquêtes.

Conquise et traversée de part en part lors de l'épopée d'Alexandre, elle fut rattachée ensuite à l'Empire bouddhique : de cette rencontre entre l'Orient et l'Occident naquirent, aux premiers siècles de notre ère, l'art et la culture greco-bouddhique.

Puis vinrent les grandes invasions : les Huns, d'abord, déferlant des steppes mongoles, puis les Arabes musulmans au plus fort de leur expansion. La conversion à l'Islam, en 870, de Ghasni et de Kaboul, marque une date décisive dans l'histoire du pays, de sa culture et de ses mœurs : sous l'autorité de Mahmoud de Ghasni, un grand Empire voit alors le jour et l'Afghanistan connaît, à cette époque, sa plus vaste extension territoriale englobant l'Iran à l'ouest et les Indes jusqu'à Delhi, à l'est.

Mais cet intermède de puissance et de prospérité ne devait être que de courte durée : la conquête du Nord par les Mongols de Genghis Khan, au XIII^e siècle, puis celle du Sud, par le Turc Timour Leng dit Tamerlan, un siècle plus tard, laissèrent le pays dans un état de dévastation dont il porte aujourd'hui encore, maintes traces.

L'Afghanistan devait d'ailleurs, à la suite de ces années agitées, perdre son unité territoriale : l'Est demeura, durant plusieurs siècles, sous la domination de l'Empire Mogol (fondé, il est vrai, en 1505, par le célèbre Babur dont le tombeau est aujourd'hui encore pieusement vénéré à Kaboul) tandis que l'Ouest restait attaché à la Perse. Prises déjà à cette époque entre les appétits contradictoires de l'Est et de l'Ouest, les tribus du Centre finirent par se révolter et fondèrent au XVIII^e siècle l'Empire Afghan, choisissant Kaboul comme capitale.

Mais les rivalités tribales entretenaient un climat de luttes intestines qui devait, en définitive, ne profiter qu'aux Russes et aux Anglais ; les premiers poursuivant leur même conquête vers le Sud, les seconds installés aux Indes et tentant d'étendre leur Empire vers le Nord. Ainsi, à peine libéré du joug perse ou mogol, l'ambiguïté de sa situation géographique valut à l'Afghanistan de devenir un état-tampon entre les deux grandes puissances qui rivalisaient d'influence en Asie, au XIX^e siècle.

Malgré des tentatives plusieurs fois répétées, l'Angleterre ne réussit jamais à inclure ce fier royaume d'Asie centrale dans son orbite politique. L'hostilité conjuguée des tribus nomades et de l'armée lui causa même quelques désastres militaires, de cuisante mémoire : en 1842, une colonne anglaise fut entièrement détruite à proximité de Kaboul. Les Afghans évoquent toujours avec beaucoup de fierté (et parfois un peu d'humour) cet épisode de leur histoire nationale.

D'autres incidents survinrent tout au long du siècle dernier au cours desquels les Afghans connurent des fortunes diverses ; c'est, notamment, aux termes d'un traité anglo-afghan que l'Afghanistan se vit contraint d'englober dans son territoire, le Wakhan. Cet étroit appendice, long de 300 km situé au cœur des montagnes du Pamir, à une altitude de 4.000 m et jouxtant la Chine (Sinkiang) sur 60 km environ, devait représenter une sorte de no man's land infranchissable, entre l'U.R.S.S. et la frontière des Indes anglaises. Sans doute existe-t-il peu d'exemples dans l'histoire où un pays se trouva dans l'obligation d'accepter, contre son gré, un territoire non revendiqué. Ce « gain » fut, toutefois, « compensé » par l'amputation d'une partie importante du Pouchtounistan avec la ville de Peschavar. Sorte d'Alsace-Lorraine afghane, ce territoire est, encore aujourd'hui, très violemment revendiqué au Pakistan.

La plénitude de la Souveraineté a finalement été reconnue à l'Afghanistan par le traité anglo-afghan du 22 novembre 1921, qui marque la naissance de l'Afghanistan moderne. A l'instar d'Attaturk en Turquie, et de Reza Chah en Iran, l'Emir Amanullah, promu roi en 1926, entreprend alors des efforts énergiques pour moderniser son pays. Mais l'hostilité des cadres traditionnels de l'Islam l'obligea à fuir en exil.

Depuis la deuxième guerre mondiale, sous le règne du roi Zaher Chah, le royaume a entrepris un gros effort de développement dont les conséquences commencent à se faire sentir.

UN PEUPLE AMICAL ET ATTACHANT

On imagine cependant difficilement un pays qui ait conservé un aspect encore traditionnel et médiéval. Sans doute bien des motifs expliquent-ils ce retard. L'Afghanistan est resté très longtemps une nation fermée : la France fut, en 1926, la première puissance étrangère à y ouvrir une ambassade. D'autre part, aucun missionnaire chrétien n'a jamais pu pénétrer dans le pays et les contacts avec l'Occident sont restés jusqu'à la seconde guerre mondiale, fort réduits : les difficultés d'accès y sont, sans doute pour une large part, mais aussi peut-être le sens national très vif et le fier tempérament montagnard des Afghans. Enfin, l'échec de la colonisation britannique a maintenu le pays à l'écart des grands courants du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle.

Ce qui frappe d'abord le voyageur, c'est la sauvage beauté d'une nature encore très inhumaine, et la chaleur de l'accueil qui lui est réservé. Certes, le retard est immense, la pauvreté évidente, parfois même insupportable ; mais elle est assumée avec dignité et fierté : la mendicité est inconnue et la pratique du « Bakchich » ne s'est pas développée à grande échelle comme dans les pays voisins. Bien au contraire, un certain sens de la gratuité, un constant souci de ne pas déplaire et surtout l'émouvante

Des habitudes pastorales et nomades.

générosité des plus pauvres émeuvent et séduisent ; l'absence complète de complexe colonial facilite grandement les rapports qui s'instaurent rapidement dans la spontanéité et souvent la gaité.. Car à l'inverse des Persans, au tempérament nostalgique dû à une très ancienne civilisation, les Afghans sont gais.

Certes leurs habitudes, leur logique, leur mode de pensée étonnent et déroutent. Y appliquer nos catégories et concepts occidentaux ne peut qu'épaissir le mystère, car ils n'apportent aucune lumière à celui qui tente de comprendre, pour dialoguer. Grand est le désarroi, mais vive la curiosité, devant tant de paradoxes, de situations mouvantes, d'apparentes contradictions ! Car rien n'est jamais définitivement acquis : ce qui était vrai, hier, le sera-t-il encore aujourd'hui ou demain ? Fera-t-on vraiment ce qui semblait décidé ? Mais avait-on décidé ? De certitudes point ! et, point non plus de vérité. Tout au plus des vérités... Des exemples ? En voici mille.

Ne demandez pas si cette route s'arrête à Barikot, à Kamdesch ou à Bragamata : car on vous répondra toujours ce qui semble vous arranger le mieux... Et surtout ne croyez pas la carte : elle, non plus, ne sait pas... et, souvent, elle ment. Durant les longues marches, vous serez toujours « tout près » de la ville que vous voulez atteindre. Kaboul est dans

cette direction, ou dans celle-là... et, d'ailleurs, ce nomade que l'apparition du camion a brusquement transformé en auto-stoppeur, ne prendra-t-il pas le premier véhicule qui passe, quel qu'en soit le sens ! Ce tronçon de route entre Herat et Kandahar, nouvellement macadamisé, vient d'être ouvert à la circulation... mais il vous faudra une autorisation pour l'emprunter ; elle vous sera délivrée par telle administration, ou par telle autre... et, au fond, qu'importe, puisque le préposé à la barrière ne sait pas lire... Partout, vous serez le bienvenu et jamais on ne vous refusera quoi que ce soit ; mais si l'on vous fait asseoir en vous offrant une tasse de thé, c'est pour gagner du temps : peut-être qu'alors, après une longue et confortable attente, comprendrez-vous que votre demande est irrecevable. Dans ce cas, surtout, ne vous découragez pas : car en face d'une administration scrupuleuse, méticuleuse et pointilleuse jusqu'au détail, l'expérience prouve qu'il est, en définitif, toujours possible à force de patience et de palabres, de tout obtenir, à quelque heure que ce soit du jour ou de la nuit... Quelle administration française délivrerait un visa le dimanche matin ? Ainsi, bien que l'Islam ait développé au maximum le respect de la forme, de la règle et de la lettre, la volonté personnelle finit-elle toujours par triompher du poids des structures et du milieu.

Autre singulier paradoxe : ces hommes accroupis, tout au long du jour, à l'ombre d'un mur de torchis, feront preuve d'une rare persévérance lorsqu'ils s'emploieront à la construction d'une route ou d'un immeuble. Si la tâche est jugée urgente, le travail se poursuivra nuit et jour, et l'œuvre progressera avec une rapidité tout à fait surprenante. Ainsi la préparation de la fête nationale et de la grande exposition qui marque ces jours de réjouissance populaire, entraîne-t-elle une sorte de mobilisation générale des énergies et un déploiement de fébrile activité, très inattendus à cette latitude. Il apparaît alors évident que le sous-emploi et la paresse, souvent confondus par tant de bons esprits, sont deux maux bien distincts, et que l'Afghanistan souffre bien davantage du premier que du second. Car ce peuple recèle d'immenses ressources de courage et de travail inexploitées.

Autre paradoxe, la curiosité insatiable des étudiants, leur goût pour la connaissance spéculative et théorique, mais aussi cette foncière inaptitude au travail manuel et cette naïve méfiance pour toute technicité. Surprenante enfin cette politesse formelle, souvent obséquieuse lorsqu'elle s'adresse à un supérieur, alors même que le concept de hiérarchie n'a aucune place dans les mentalités : car il n'est d'autorité qui ne soit à tout instant contestée,

Une rue à Kaboul.

discutée, mise en cause : les rapports sociaux se déroulent dans une sorte d'aimable indiscipline et de sympathique anarchie, où les relations interpersonnelles gagnent en chaleur et en simplicité.

Nous tenons peut-être ici une des clefs du mystère. De ces esprits foncièrement nomades, la pensée jaillit dans une mouvance continue, en dehors des limites du temps et de l'espace ; les notions de projet, de programme et de plan, de perspective et de prospective n'ont plus cours. Bref c'est la vie bouillonnante, spontanée et sans structure, chaude et colorée de l'Orient. Etranger aux exigences des plannings et au carcan des emplois du temps, c'est le monde de la plus vaste liberté et de la plus grande disponibilité. Pour qui alors s'insère dans ce courant, c'est la découverte d'un contact possible, en profondeur et en amitié, par delà les politesses de rigueur et les normes ordinaires.

Vues dans cette lumière, nos cités paraissent aussi grises que notre ciel, nos structures froides et inhumaines, notre confort amolissant. Et l'on se prend à rêver au jour où la rencontre de notre monde technique avec cet univers si différent du nôtre, ne provoquerait plus un affadissement de celui-ci par celui-là, mais, bien au contraire, un enrichissement de l'un par l'autre.

Or cette rencontre est souhaitable : la découverte de toutes les valeurs recelées par une civilisation deux fois millénaire ne peut faire illusion : l'Afghanistan vit une phase difficile de son histoire. Ballottée entre le poids des traditions séculaires et les séductions du monde de la richesse, dont peu à peu le cinéma (sinon encore la télévision) véhicule l'image, la jeunesse intellectuelle cherche son équilibre et sa voie.

Cette crise, il est vrai, ne touche qu'une faible partie de la population : car parmi les 15 ou 20 000 000 d'habitants, la plupart vivent encore au Moyen Age (en 1343, très exactement selon le calendrier musulman). D'ailleurs, le pays ne compte pas un seul kilomètre de voie-fermée, pas 1.000 km de routes macadamisées ; quelques villes seulement possèdent l'électricité, et il n'existe actuellement aucun gisement minier de quelque importance qui fasse l'objet d'une exploitation industrielle. Le centre montagneux est encore en partie inexploité. L'économie reste de style médiéval et quelques rares usines textiles ou alimentaires, n'ont pu remplacer l'activité d'un artisanat très vivant. L'Islam imprègne profondément les mœurs et les mentalités : le respect scrupuleux des prescriptions coraniques, la situation sociale de la femme font de l'Afghanistan une société musulmane de stricte observance. Les efforts de sédentarisation entrepris par le gouvernement se heurtent aux ancestrales habitudes pastorales et nomades. Enfin, l'empirisme, les croyances obscures occupent dans la vie quotidienne une large place.

Cependant peu à peu, une élite se dégage. Ses difficultés et ses mérites sont évidents ; difficulté résultant d'une situation hybride entre deux époques et deux civilisations ; mérite d'entreprendre avec courage la nécessaire modernisation du pays. Sous l'impulsion d'un roi libéral et lucide, les responsables de la vie politique, économique et universitaire œuvrent pour le développement du pays dans le cadre d'un régime qu'une toute récente constitution vient d'engager dans la voie de la démocratie. L'absence d'une riche aristocratie conservatrice facilite leur tâche.

Mais les efforts se heurtent à mille difficultés : le manque de cadres se fait durement sentir ; les structures administratives restent faibles et inadaptées (l'obtention de la moindre autorisation suppose un nombre incroyable de signatures, de démarches, d'attentes paralysantes, et entraîne des pertes de temps considérables). Les jeunes cadres, mal payés et peu encouragés dans leurs efforts, risquent de se démoraliser (un assistant en Faculté touche 1500 Afghanis par mois, soit environ 120 F). A cela, s'ajoute, bien entendu, les difficultés résultant de la multitude des communautés raciales, linguistiques et tribales.

L'AIDE EXTERIEURE

L'aide des organisations internationales et des techniciens étrangers, pratiquée à grande échelle, ne se développe pas toujours non plus avec une efficacité maximum. L'Afghanistan, Etat non aligné et non engagé, fait appel aux techniciens de tous pays et de tous régimes politiques, qu'ils soient de l'Est ou de l'Ouest. Il tire ainsi le meilleur parti possible de la division du monde en deux blocs, division providentielle pour les pays pauvres, puisqu'elle suscite une saine émulation entre les nantis.

Les participations soviétique et américaine sont dominantes. Le pays est d'ailleurs tacitement divisé en deux zones d'influence : l'U.R.S.S. a entrepris de grands travaux de voirie, d'irrigation ainsi que l'établissement des cartes, dans le Nord et l'Est ; les U.S.A. déploient une activité parallèle, dans les mêmes domaines, au Sud et à l'Ouest. La République Fédérale d'Allemagne joue un rôle économique primordial, par le truchement de plusieurs grandes entreprises implantées en Afghanistan depuis de nombreuses années : Hochtief pour les travaux publics, Siemens pour l'équipement électrique, Volkswagen et Mercedes, qui ont organisé des services de ventes communs, etc. La sympathie de l'Allemagne nazie s'était d'ailleurs jadis très activement manifestée en faveur de l'Afghanistan, patrie des Aryens et bien que ce pays n'ait pris aucune part directe dans la deuxième guerre mondiale. A ces trois grandes communautés étrangères s'ajoutent celles de nombreux autres Etats, notamment de l'Europe de l'Est,

des pays limitrophes (Inde, Pakistan), de la Chine populaire et, bien entendu, de la France.

L'aide de la France s'exerce presque exclusivement dans le domaine culturel : lycée Franco-afghan, Mission archéologique permanente du professeur Schlumberger de Strasbourg, Mission médicale et pharmaceutique. Par contre, notre absence sur le plan économique et commercial est manifeste : elle paraîtra d'autant plus regrettable que la production française, au moins en quelques domaines, jouit d'un certain prestige. Par exemple, la 2 CV Citroën bien adaptée à l'état des pistes, est-elle particulièrement appréciée : malheureusement, il n'existe aucune possibilité d'acquisition sur place, et l'achat à l'étranger suppose ensuite un acheminement long et difficile, qui grève lourdement le prix de revient (soit par fret maritime jusqu'à Karachi, puis par route sur les 2 000 km qui séparent Kaboul de la mer, soit même par avion-cargo à partir de Beyrouth !).

Le caractère multilatéral de l'aide étrangère ne va pas sans poser bien des problèmes : certes, il existe une unité de pensée et de direction symbolisée par la volonté gouvernementale, explicitée dans un plan de développement national. Mais la multiplicité des missions, œuvrant par exemple dans un même secteur d'activité, avec des langues, des conceptions, des méthodes de travail, des équipements et des techniques très différentes, entraîne des confusions, des compétitions et des empiètements souvent regrettables. Par manque de coordination, les résultats de recherches ou de travaux antérieurs se dispersent dans des services très divers, et restent inutilisés, parce qu'ignorés des techniciens qui arrivent dans le pays : le travail reprend donc à zéro, d'où grosse perte de temps et de moyens. A plus long terme, on observe une sorte de « sédimentation » des rapports et des études poursuivis en tous domaines. Peu à peu, ils vont vieillir dans les archives empoussiérées des ministères, s'additionnant les uns aux autres, sans pour autant s'éclairer mutuellement. Puis ils se perdent dans l'oubli et l'indifférence, sans plus jamais servir à quiconque, ni à quoi que ce soit.

A coup sûr moins efficace que l'aide bilatérale qui permet d'œuvrer pour le développement avec une unité de volonté et de programme, mais aussi de techniques et de moyens, l'aide multilatérale ne comporte pas, par contre, les mêmes risques de domination, voire d'exploitation. Elle présente donc le grand avantage d'éviter au pays assisté toute forme de néo-colonialisme éventuel. Mais elle gagnerait en efficacité à deux conditions : d'une part, que les experts ne soient pas tous seulement des conseillers, mais qu'ils possèdent également, au moins dans certains secteurs, des pouvoirs de décisions, engageant leur responsabilité et entraînant des sanctions en cas d'échec ; d'autre part, que dans un secteur pré-

cis ou pour une tâche précise, l'aide soit bilatérale : la présence dans un même établissement d'experts appartenant à plusieurs nations différentes et travaillant plus ou moins dans les mêmes domaines, entraîne nécessairement des difficultés et des conflits stérilisants. Enfin l'assistance étrangère sera d'autant mieux utilisée que les structures administratives du pays seront mieux organisées et mieux adaptées.

A ce propos, nous avons eu la très grande surprise de constater que les notions, pour nous si familières, de sous-développement et d'assistance technique semblaient échapper totalement aux étudiants afghans avec lesquels nous avons été en contact. Les concepts d'inspiration occidentale n'ont guère cours dans les pays auxquels ils se rapportent et la notion d'aide n'est pas perçue par l'assisté : d'où le peu d'écho dans ces pays des campagnes, pourtant charitables, d'aide au Tiers Monde. Inconsciemment peut-être, les intéressés situent ainsi le débat à son vrai niveau : celui de la Justice et non de la Charité.

UN BILAN POSITIF

Malgré tous ces handicaps et ces points faibles, l'Afghanistan donne à l'étranger l'impression d'un pays en rapide évolution : les différences constatées et les progrès réalisés entre deux séjours consécutifs, à quelques années d'intervalle, sont particulièrement spectaculaires.

Le kilométrage de route macadamisée a plus que doublé en moins de deux ans. Depuis le 1^{er} septembre dernier, une route de haute montagne, construite par l'U.R.S.S., a été ouverte à la circulation : elle traverse la chaîne centrale de l'Hindou-Kouch par un tunnel percé à 3 300 m d'altitude, et réduit la distance de Kaboul à Mazar I Sharif, métropole du Nord, de 250 km environ. Ainsi, le grand itinéraire Sud-Est-Nord-Ouest, reliant les Indes à l'U.R.S.S., de l'Indus à l'Amou-Daria, par la célèbre passe de Khyber, Kaboul et l'Hindou-Kouch, est-il désormais presque totalement aménagé ; cette route est d'une valeur stratégique considérable, puisqu'elle représente le dernier axe de communication Nord-Sud de l'Asie, avant l'immense barrière himalayenne. De même les communications routières vers l'Ouest, de Kaboul à Kandahar et Herat, se sont-elles considérablement améliorées. Dans un pays où le tourisme pourrait jouer un rôle primordial en raison de la grandeur des sites naturels (lacs de Band-I-Amir) ou historiques (Vallée de Bamian), l'amélioration des moyens de communication est un facteur de progrès très important. L'U.R.S.S. a, d'autre part, doté Kaboul d'un aéroport moderne, malheureusement inaccessible aux « Jets » en raison de l'encaissement du site.

L'agriculture et l'élevage représentent, aujourd'hui encore, et de très loin, les principales ressources du pays. Grâce à l'extension continue des

systèmes d'irrigation, des terres nouvelles sont mises en cultures : l'aménagement actuellement en cours des vallées de l'Arghandab et de l'Hilmend, dans la région de Kandahar, devrait valoriser près de 1 500 km² de terres vierges, grâce à l'édification de plusieurs barrages. Il en est de même des travaux en cours à l'Est du pays, dans la cuvette de Jalalabad. Le développement de la culture du coton, dans le Nord, permet d'alimenter les usines textiles de Gulbahar et de Pul-I-Kumri avec une matière première indigène. Dans les exportations de l'Afghanistan, c'est-à-dire par ordre décroissant, les fruits (particulièrement le raisin sec), les peaux de caraculs (ou Astrakan), les tapis et les plantes médicinales ou épices, le coton a pris une place très importante depuis la dernière guerre mondiale.

Les ressources minières restent limitées : exploitées depuis la plus haute antiquité, la mine de Lapis-Lazuli du Badakchan, située sur l'antique route de la soie, dans des gorges très encaissées, inaccessibles à tout engin motorisé, fournit au monde entier des pierres bleues assez appréciées. Tout récemment, un géologue français, l'abbé de Lapparent, a découvert dans les monts de l'Hazarajat, à une centaine de kilomètres de Kaboul, un important gisement de fer à ciel ouvert, dont le minerai est de toute première qualité et l'exploitation à l'étude.

Enfin, dans le domaine culturel et éducatif sous l'impulsion de l'UNESCO, un gros effort de scolarisation est en cours, malheureusement freiné par le manque de maîtres compétents dans les provinces. Kaboul, avec son université, la seule du pays, reste la capitale intellectuelle incontestée. Tout récemment, une jeune Faculté de Médecine vient d'être inaugurée à Jalalabad (non loin de la frontière du Pakistan). Mais le manque de livres, de contacts, de cercles et de manifestations culturelles, l'ignorance des grands problèmes actuels, contraignent l'étudiant à ne s'alimenter que de son seul bagage scolaire, ce qui restreint considérablement ses possibilités d'ouverture sur le monde extérieur.

Ainsi, en tous domaines, l'Afghanistan s'ouvre au monde moderne. Dans un pays dont le roi parle couramment notre langue, où une partie de l'élite intellectuelle et politique est de formation française, on déplorera un certain effritement de nos positions. Certes l'Afghanistan n'appartient pas à notre sphère d'influence traditionnelle, l'Afrique. Mais les appels adressés à notre pays peuvent-ils rester sans réponse ? Nos positions en Asie ne sont pas si solidement établies pour que nous puissions négliger un pays qui, en divers secteurs, a misé sur la France. Et une collaboration vraiment fructueuse ne peut se développer que s'il existe un minimum « d'affectio communitatis ». A Kaboul, nous avons senti bien plus que ce minimum : une grande amitié et une grande volonté de Coopération et de Travail.

Jean-Marie PELT.

Du blé à la bombe : ou l'avenir incertain de l'Europe

PAR JACQUES MALLET

LA situation internationale, en cette fin d'année 1964, apparaît confuse et pleine de contradictions. Les grands titres des journaux des 15 et 16 décembre en ont donné un exemple frappant : on y a vu cohabiter curieusement l'annonce du succès du Marché commun et celle d'une crise de l'Alliance atlantique, ainsi que d'une opposition franco-allemande. Les applaudissements qui ont salué les accords de Bruxelles, le 15 décembre, au petit matin, résonnent encore à nos oreilles. Et voici déjà qu'on s'interroge sur le risque d'une grave crise européenne, au cours des prochains mois. Les progrès de l'intégration européenne permettront-ils de surmonter les dangers de désintégration que propage la grande querelle nucléaire ? Tel est pour l'Europe « le grand débat ». Et telle est pour nous, dans l'immédiat, la grande question. Il faut pour y répondre tenter de mesurer l'importance des réalisations européennes en même temps que la gravité des divergences atlantiques.

VICTOIRE DU « VOLAPUK »

On a pu dire que la fixation de prix communs pour les céréales — applicables en 1967 — était la décision la plus importante que la Communauté eut prise depuis la signature du Traité de Rome. C'est en effet une étape décisive vers une politique agricole véritablement commune. En touchant aux prix, on a touché à l'essentiel des souverainetés nationales en un domaine où toute décision est, au plus haut point, une décision politique. A la limite, on peut affirmer qu'il n'y aura plus désormais dans l'Europe des Six de politiques agricoles nationales. Un nouveau centre de décision va, dans ce secteur, se substituer aux gouvernements. Les décisions les plus importantes, dont dépend le sort de millions d'agriculteurs, ne seront plus arrêtées à Paris, à Bonn ou à Rome, mais à Bruxelles, et par des institutions communes. La victoire, puisque vic-

toire il y a, n'est pas celle d'un pays sur les autres : c'est la victoire de l'Europe.

Bien plus, avec la fixation de prix communs, un nouveau pas a été franchi dans la voie de l'intégration, non seulement de nos agricultures, mais de l'ensemble de nos économies. Il y a dans les accords du 15 décembre une disposition qui est trop souvent passée inaperçue : les prix communs sont fixés en unités de compte. Qu'est-ce à dire ? sinon qu'en 1967, au plus tard, les Six devront avoir des taux de change fixes, qu'à cette date une dévaluation nationale deviendra impossible. Cela signifie pratiquement une monnaie commune. On se demande comment baptiser une telle situation autrement que « supranationale ».

On voit par là jusqu'où peut conduire la « dynamique » du Marché Commun européen. Il n'est plus possible désormais que ses membres gardent des politiques économiques nationales. De proche en proche, l'intégration économique amorcée entre les Six en 1951, dans le domaine du charbon et de l'acier, devra donc s'étendre et s'approfondir.

La négociation n'aurait pu être menée à bon terme sans une ferme volonté d'aboutir, de la part de tous les gouvernements, et en particulier des gouvernements allemand et français. Il reste que le mérite de cet « accord capital », comme on le baptise à Paris, de cette « contribution décisive à l'unification de l'Europe », comme on l'appelle à Bonn, revient en premier lieu à la Commission du Marché commun et notamment à la ténacité de son responsable agricole, M. Mansholt. Ce faisant, la commission a rempli la tâche politique que lui confère le Traité : définir et promouvoir, par des propositions « objectives », l'intérêt commun. La preuve est faite, une fois de plus, de l'efficacité des procédures communautaires, naguère si décriées. Le temps n'est plus où l'on pouvait persuader l'opinion que ces « technocrates irresponsables », que ces « Volapuks apatrides » n'avaient aucune utilité.

Il est vrai également que cette négociation n'eût pas avancé sans la pression française — si déplaisante et inutilement agressive qu'en eût été la forme le 21 octobre dernier — et qu'elle ne pouvait se conclure sans un accord unanime des gouvernements. Ils portent la responsabilité, dans chaque pays, des mesures arrêtées en commun. « Dieu écrit droit avec des lignes courbes », aimait à dire Paul Claudel. Dieu, ou l'histoire... Que de Gaulle se serve de l'Europe ou que l'Europe se serve de de Gaulle, peu importe après tout. Le président de la République a été dans cette affaire la baguette qui pousse le cerceau.

LE MARCHÉ COMMUN EST-IL IRREVERSIBLE ?

Ce progrès est-il irréversible ? Pratiquement tout retour en arrière devrait s'acheter aujourd'hui d'un prix déraisonnable. Les intérêts de nos pays sont si étroitement imbriqués, « l'habitude » du Marché commun si enracinée dans l'opinion, et le profit qu'en tirent ou qu'en attendent nos producteurs si clairement aperçu qu'une rupture aurait des conséquences catastrophiques pour nos économies, et particulièrement la nôtre. La menace de rupture ne peut plus être qu'une arme de dissuasion d'une efficacité aussi douteuse que celle de l'actuelle force de frappe française. Il serait bon de n'en point abuser à l'avenir.

« La politique, disait Max Weber, est une percée tenace à travers des planches épaisses. » Bien des difficultés attendent le Marché commun dans les prochaines années, et qui n'ont rien de surprenant. On aborde maintenant les problèmes essentiels, donc les difficultés : elles peuvent être surmontées, n'en doutons point comme celles apparemment insurmontables, il y a deux mois, auxquelles se heurtait le plan Mansholt. Mais à deux conditions : que la règle de la majorité, règle générale au Conseil des ministres, à partir du 1^{er} janvier 1966, ne soit pas re-

mise en cause — c'est le moyen le plus sûr d'aboutir, comme il est souhaitable, sur les problèmes importants, à un accord unanime — que la volonté politique et d'abord l'accord fondamental de la France et de l'Allemagne, demeure aussi ferme que par le passé. Elle a survécu à l'irritation et à la méfiance que la politique française a suscitées chez nos partenaires depuis quelques années. C'est miracle quand on y songe, ou plutôt, c'est la preuve la plus éclatante de la vitalité de l'idéal communautaire créé par Robert Schuman et de la valeur de notre système institutionnel.

Mais, le Marché commun demeure fragile. On a pu mesurer cette fragilité au cours de la dernière crise. Il n'est pas à l'abri d'accidents de parcours. Il peut s'enliser en cours de route dans les difficultés immenses de l'union économique ou de l'harmonisation des législations. Au lendemain de cette victoire, tout est possible, tout, même l'échec. Le Marché commun ne sera irréversible que dans la mesure où nos six pays auront la volonté de continuer à faire route ensemble. Et ne sommes-nous pas arrivés à un carrefour où leurs voies pourraient dangereusement diverger ?

GRAVE CRISE ATLANTIQUE

Le projet, d'ailleurs multiforme, de « force multilatérale » ne fait que cristalliser une opposition latente depuis 1958, et périodiquement aiguë, entre les conceptions française et américaine au sujet de l'organisation de l'alliance atlantique. Depuis que son memorandum de novembre 1958 est resté pratiquement sans réponse, le général de Gaulle « boude » l'alliance, réduit la mise de la France dans l'organisation militaire du pacte, ne manquant pas une occasion de critiquer la politique américaine. Certains expliquent cette attitude par une sorte « d'anti-américanisme obsessionnel », hérité des temps sombres de la guerre, d'Alger et de Yalta. D'autres y voient la volonté délibérée de rompre l'alliance pour rendre à la France toute sa liberté d'action, l'entière maîtrise de sa politique étrangère, qui s'orienterait de plus en plus vers un « neutralisme positif ». L'impératif stratégique a constamment dominé la pensée politique du général de Gaulle. « Un pays comme la France, s'il lui arrive

de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre. » Condamnation sans appel de « l'intégration » que de Gaulle reprendra, sous d'autres formes, en maintes circonstances. La « grande nation » française, sa mission civilisatrice, son rôle mondial, la nécessité pour elle de garder son indépendance et de tenir son « rang » aux côtés des grandes puissances, ce sont là des thèmes gaullistes depuis toujours — et les partisans de la C.E.D. en savent quelque chose ! Les fidèles du général découvrent dans l'évolution actuelle du monde des raisons et des occasions supplémentaires de faire valoir leurs conceptions. Ils estiment en effet que les Etats-Unis, dont les villes sont maintenant à portée des fusées soviétiques à long rayon d'action, hésiteront de plus en plus à prendre le risque de défendre l'Europe avec tous leurs moyens nucléaires, au prix de la destruction de leurs cités et que l'Europe doit donc assurer sa défense elle-même pour faire face à toute éventualité.

A la place de « l'intégration », de Gaulle proposait un « directoire atlantique », qui permettrait aux trois grandes puissances atomiques de l'Occident de partager la responsabilité de la politique mondiale — y compris dans les zones non couvertes par le traité de l'Atlantique-Nord — ainsi que de la stratégie nucléaire (notre pays conservant, bien entendu, le libre emploi, dans le cadre d'une stratégie coordonnée, de sa force de frappe nationale). Voici que le spectre de l'intégration réapparaît aux yeux du général, aussi abominable qu'au temps de la C.E.D. : la force de frappe multilatérale (M.L.F.) réveille le chat endormi.

L'EUROPE

ET LA M.L.F.

Nous n'entrerons pas dans cette querelle. Au surplus, la M.L.F. a plusieurs visages. Elle en change tous les jours. Il est possible qu'elle revête encore d'autres masques, où qu'elle disparaisse demain de la scène. Un fait est sûr : de Gaulle ne l'acceptera jamais pour lui-même. Il avait paru tout d'abord l'accepter pour les autres, autrement dit pour l'Allemagne. Il ne l'avait pas prise au sérieux. S'il conteste toujours son utilité militaire, il condamne aujourd'hui vigoureusement sa nocivité politique. Pourquoi ? Inefficace sur le plan militaire, la M. L. F. aurait à ses yeux

l'inconvénient politique majeur, si des pays de la Communauté devaient y adhérer, de rendre impossible à l'avenir toute construction d'une défense européenne autonome.

Entre les thèses américaine et française, l'opposition est donc absolue, apparemment insurmontable. Les Etats-Unis, de leur côté, présentent en toute bonne foi la M.L.F. comme un moyen de renforcer l'alliance atlantique en créant entre eux et l'Europe des liens indissolubles. Ils y voient la réplique nécessaire aux quatre-vingts fusées soviétiques braquées sur l'Europe occidentale, et militairement « significative », avec ses vingt-cinq navires de surface, ayant l'apparence de cargos, mobiles, difficilement repérables et puissamment armés chacun de huit fusées polaris d'une portée de 4.000 kilomètres — soit une puissance de feu de quelques 200 mégatonnes. Cela vaut bien, disent-ils, les cinquante Mirages et les 40 mégatonnes dont disposera, dans quelques années, la force française. Mais ils considèrent que l'intérêt de la M.L.F. est surtout politique : elle a pour objet d'empêcher, pendant qu'il en est temps encore, la dissémination des forces nucléaires, d'insérer dans un dispositif d'ensemble les forces de frappe britannique et française, de permettre à l'Allemagne d'avoir accès aux armes nucléaires, sans les posséder elle-même, ni pouvoir mettre son doigt sur la détente, enfin, de proposer une première étape vers une révision de l'Alliance atlantique, assurant une répartition plus équitable des responsabilités et des charges de l'alliance entre l'Europe et les Etats-Unis. Véritable dialogue de sourds, dans lequel l'Allemagne chante à l'unisson des Etats-Unis : elle est le seul pays européen qui ait montré de l'enthousiasme à l'égard du projet. Son principal avantage aux yeux de Bonn devient précisément son principal inconvénient aux yeux de Paris : elle doit créer des liens indissolubles entre l'Europe et les Etats-Unis, intégrer leurs forces si étroitement qu'il soit impossible de les dissocier, dans la paix comme dans la guerre.

Nos autres partenaires partagent ce point de vue. Ils n'envisagent l'Europe qu'incluse dans l'alliance atlantique. Ils font confiance à la protection américaine pour assurer leur sécurité mais se seraient à vrai dire

fort bien satisfaits du « statu quo ».

Il est inutile d'insister sur les risques qu'un conflit ouvert en un domaine essentiel entre la France et l'Allemagne pourrait entraîner pour l'avenir de la construction européenne. Une cassure sur les problèmes de défense traverserait toute la communauté. Celle-ci, que ne viendrait plus animer une volonté politique commune, serait dès lors vouée à l'échec, immédiatement ou à terme.

Cette évolution catastrophique pour l'Europe, et pour tous nos pays, est-elle inévitable ? Le pire ne nous semble pas le plus sûr et cela pour trois raisons : le dynamisme du Marché Commun, les possibilités d'accord entre les Six sur un début d'Union politique, et les possibilités de rapprochement entre la France et les Etats-Unis sur les questions nucléaires.

Evoquant l'éventualité d'une dénonciation par la France du traité de l'Atlantique Nord — ou de son équivalent hypocrite, le retrait du NATO — M. Maurice Duverger envisage, non sans faveur, semble-t-il, l'hypothèse inacceptable et irréalisable, selon nous, d'une France militairement neutre (1) et, ajoute-t-il, « la neutralité n'impliquerait pas l'abandon du Marché Commun... Rien dans le traité de Rome n'oblige les Six à faire partie de l'OTAN ou à y rester. On n'imagine pas de toute façon que ses cinq partenaires chassent la France du Marché Commun pour la punir d'une rupture éventuelle avec l'OTAN. Ils n'en auraient ni le pouvoir juridique ni l'intérêt économique. » Nous ne pouvons suivre M. Duverger dans cette voie. Il n'a peut-être pas tort — et comment un professeur de droit le pourrait-il ? — sur le plan strictement juridique, mais son analyse politique apparaît superficielle. Le Marché Commun est beaucoup plus qu'un traité de commerce : une communauté économique. Sa réalisation exige donc un minimum d'accord sur ses objectifs politiques et, plus précisément, sur sa politique étrangère. La fidélité à l'alliance atlantique en est pour tous nos partenaires le principe fondamental. Quitter l'alliance serait donc rompre avec nos partenaires. L'alliance atlantique et

l'union européenne sont à ce point liées que l'échec de l'une entraînerait l'échec de l'autre, et réciproquement.

Si l'on exclut cette hypothèse extrême, les Six, continuant dans la voie d'une application intégrale du traité de Rome, peuvent faire beaucoup de chemin ensemble. Après tout, la Communauté est devenue assez solide pour affronter quelques intempéries, voire quelques tempêtes. L'expérience des dernières années le montre bien.

Tirer le maximum de l'application du traité de Rome, qui porte actuellement l'essentiel de nos espoirs, ce serait déjà beaucoup, non seulement pour le Marché Commun mais aussi pour l'union politique de l'Europe. M. Robert Marjolin l'a justement souligné : « La Communauté représente en quelque sorte, par rapport à la tradition, une fédération à rebours. Jusqu'ici, dans l'histoire, les entreprises fédératives avaient commencé par la défense et les relations extérieures, laissant souvent les questions économiques dans la souveraineté des Etats particuliers. Au contraire, il s'agit ici de mettre en commun la souveraineté dans les affaires économiques, sans toucher le domaine de la défense et des relations extérieures. » Il est clair, nous l'avons dit, que des décisions aussi importantes que celles ayant trait aux prix des céréales ou à la politique commerciale commune, ont une signification et un contenu politiques. D'autre part, la logique des faits conduira tôt ou tard au renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement européen. L'application intégrale des dispositions du traité devrait même imposer un jour l'élection de ce Parlement au suffrage universel. Il ne serait pas nécessaire, dans cette hypothèse, de bâtir une Europe politique. Celle-ci découlerait, pour ainsi dire, automatiquement, du Marché Commun.

POLITIQUE D'ABORD ?

C'est une possibilité à laquelle nous ne croyons qu'à moitié. Le moment ne nous paraît pas très éloigné où les Six se heurteront dans l'application des traités aux limites de l'union économique, après s'être heurtés aux limites de la « supranationalité ». Plus ils avanceront dans la voie de l'union économique, plus ils entreront dans le champ de

la politique. Ils ne pourront longtemps encore esquiver le problème de l'union politique.

De fait, depuis le rejet du plan Fouchet, le 17 avril 1962, par la Belgique et les Pays-Bas, les esprits paraissent avoir sensiblement évolué. Les idées lancées par M. Spaak, à l'Assemblée de l'U.E.O., le 9 septembre, ont gagné du terrain. Certes, avait dit en substance le ministre belge, les auteurs du traité de Rome n'avaient pas tort de croire que l'intégration économique doit fatalement avoir des conséquences politiques. Mais, c'est là une position un peu théorique et abstraite. En réalité, l'absence de progrès, dans le domaine politique, peut compromettre l'intégration économique. C'est pourquoi, sans renoncer à son objectif final — la fédération européenne — M. Spaak a jugé nécessaire de changer de tactique, convaincu qu'il fallait avancer, fût-ce d'un premier pas très modeste, vers l'Europe politique, plutôt que de rester dans l'immobilisme. Il faut donc faire quelque chose tout de suite et le faire à six (2). Comme un nouvel échec serait irrémédiable, il faut assurer le démarrage avec prudence, sans préjuger de l'avenir. C'est pourquoi M. Spaak a proposé une expérience limitée dans le temps, une sorte de période d'essai de trois ans, au terme de laquelle, on pourrait envisager la signature d'un traité d'union politique. Il faut ajouter que l'homme d'Etat belge, s'inspirant de l'expérience heureuse du Marché Commun, proposait la création d'une commission politique indépendante de trois membres qui ferait des propositions dans l'intérêt commun, ainsi qu'un élargissement des compétences du Parlement européen, qui participerait à l'élaboration du projet de traité.

On retrouve cette inspiration fondamentale dans les plans allemand et italien, conçus eux aussi sans enthousiasme, de manière à recueillir l'approbation de la France, tout en réservant l'avenir. On peut discuter sur les formules et sur les modalités. On peut déplorer l'insuffisance de ces plans. Du moins un accord semble-t-il possible sur ces bases : aucune divergence fondamentale ne paraît aujourd'hui séparer les Six en ce domaine. Tous, même s'ils déplo-

(1) Dans *Le Monde* du 18 décembre 1964, page 3.

(2) M. Luns lui-même a renoncé au « préalable anglais ».

rent la « timidité » française, acceptent de commencer par une phase de coopération entre les gouvernements nationaux. Les décisions seraient prises en matière de défense et de politique étrangère à l'unanimité. On respecterait, bien entendu, les compétences et les pouvoirs des institutions des Communautés européennes — sans renoncer à l'espoir que, par la suite, la confédération européenne aboutirait à une fédération. Ce n'est pas sur les structures de l'Europe politique que s'opposent aujourd'hui les Six, mais sur la conception qu'ils se font les uns et les autres de sa politique, de sa place et de son rôle dans le monde, plus précisément de ses rapports avec les Etats-Unis en matière de défense.

LE PREALABLE NUCLEAIRE

Il existe assez d'orientations communes entre les Six au sujet de la politique étrangère — vis-à-vis de l'Est, de l'Amérique Latine, etc. — pour qu'ils puissent amorcer entre eux une discussion utile et fructueuse. N'aboutirait-elle qu'à dissiper les malentendus et à améliorer la compréhension mutuelle qu'elle trouverait sa justification. Mais il faut tenter d'aller plus loin : jusqu'à la définition de positions communes. On peut affirmer avec M. Michel Massenet (1) que « les Six ne progresseront désormais vers l'unité qu'à la condition d'être en mesure d'adopter une politique étrangère commune ». Inversement, « le plus grand risque que puisse courir, au cours des prochaines années, l'édification de l'Europe, se situe dans le domaine de la politique étrangère et de la politique militaire ». C'est pourquoi, du côté français semble-t-on actuellement subordonner, dans une certaine mesure, la reprise des négociations sur l'Europe politique à un minimum d'accord sur les objectifs à poursuivre. L'accord sur les méthodes étant jugé insuffisant. Dans la mesure, et dans la mesure seulement, où cet accord serait réalisé, le gouvernement français, si l'on devait en croire M. de Lipkowski (2), se-

reconnaître la « destination fédérale » de l'union politique et à accepter un renforcement des compétences et des pouvoirs du Parlement européen.

Nous voici donc ramenés au problème fondamental de la défense nucléaire. Si réelles et si graves qu'elles soient, les divergences ne nous semblent pas devoir nécessairement conduire à des ruptures irréparables. Il faut, pour apprécier exactement la situation, regarder d'un œil neuf les données nouvelles que le redressement de l'Europe et l'évolution de la stratégie ont fait surgir depuis quelques années. Cela exige un effort de réflexion objective et de compréhension. Force est de reconnaître que les thèses gaulistes, si on les débarrasse de leurs relents de « France seule » et de « real politik », comportent une part de vérité. Tout ce que l'on dit à Paris au sujet de l'évolution à long terme des blocs, de la nécessité d'un réel partage des responsabilités au sein de l'alliance atlantique, des dangers des nouvelles doctrines stratégiques de « l'escalade », professées à Washington, de l'utilité d'une force nucléaire indépendante pour renforcer la « dissuasion » en aggravant chez l'adversaire les éléments d'incertitude, enfin des graves inconvénients politiques de la M.L.F., d'un point de vue européen, nous paraît exact dans une large mesure, en tout cas, digne d'être discuté. Mais on ne voit pas très bien l'intérêt que la France peut avoir à réduire la « dissuasion » globale de l'Alliance en semant le doute sur la valeur de la garantie américaine.

On ne voit pas non plus très bien à quoi peut correspondre l'hypothèse d'école d'une guerre en Europe où la France devrait se défendre avec ses seules forces. Les Etats-Unis sont, en fait, tellement engagés sur notre continent — non seulement par leurs 350 000 soldats mais par leur formidable stock atomique représentant 40 % de leurs armes nucléaires — qu'ils se trouveraient dès les premières heures engagés dans la bataille. On voudrait également que la politique française cesse d'apparaître comme une politique antiaméricaine et ne donne point aux Allemands le sentiment qu'on les somme de choisir entre la protection américaine et la protection française. L'Allemagne, et nos partenaires européens, choisiraient dans ce cas la protection amé-

ricaine, et comme on les comprend ! La France se trouve en somme à leur égard dans la même position que les Etats-Unis vis-à-vis de la France. Hégémonie pour hégémonie, nos associés préféreront celle du pays qui les protège le mieux. La France se trouve aller exactement à l'encontre de ses vœux et de ses intérêts. Faute de leur proposer une alternative acceptable, elle jette les pays européens dans les bras des Etats-Unis et contraint ceux-ci à s'engager dans une politique d'accords bilatéraux dont ils ne veulent pas, tant leur désir est vif de favoriser, aujourd'hui comme hier — dans le respect de leurs intérêts fondamentaux — l'unification de l'Europe. Il faut bien voir enfin que les problèmes qui ont fait naître la M.L.F. surviendront au projet de Kennedy, même si le président Johnson devait l'abandonner. Et en particulier le problème allemand.

Dès lors qu'on débarrasse le débat des passions et des partis pris, l'accord n'apparaît pas impossible autour de ces deux idées très simples :

1) que l'Alliance atlantique, plus précisément la protection américaine, reste dans l'avenir prévisible nécessaire à la sécurité de l'Europe ;

2) que l'Europe unie doit se concevoir et s'organiser comme une grande puissance ayant sa personnalité spécifique, disposant d'une force de frappe relativement indépendante autant qu'on puisse l'être au siècle de l'interdépendance, et qui ferait d'elle le partenaire égal des Etats-Unis, au sein d'une alliance « bipolaire ». C'est l'intérêt de l'Europe, mais aussi de l'Alliance. Il n'est de coopération solide et durable qu'entre égaux.

UNE FORCE DE FRAPPE EUROPEENNE ?

Cette nouvelle « Communauté européenne de défense », remise au goût du jour, elle nous séduit comme une solution miraculeuse, qui pourrait tout concilier : la préservation de l'Alliance, l'efficacité dans la défense et l'indépendance européenne. Mais, force est de reconnaître qu'elle ne paraît pas réalisable dans un proche avenir. Elle se heurte en effet à trois obstacles : l'absence britannique, le statut particulier de l'Allemagne, et la volonté des Etats-Unis de conserver leur droit de veto. Elle

(1) La politique extérieure d'une Europe unie, dans la série « Futuribles » du bulletin SEDEIS, page 6.

(2) Dans son rapport à la 8^e Conférence franco-allemande (5 décembre 1964).

rait prêt à faire un pas de plus : à

est surtout subordonnée à un préalable : l'existence d'un véritable pouvoir politique européen, émanant de la volonté populaire. Entre les Etats-Unis d'Europe, dont le président aura le doigt sur la détente atomique, et la situation actuelle, il existe, en réalité, bien des possibilités intermédiaires, à supposer que la France s'y prête : élaboration de plans communs, études et fabrications communes, logistique et commandement communs. Quant à la réticence des Etats-Unis, elle est bien compréhensible. L'apparition d'un nouveau partenaire bouscule l'équilibre atomique actuellement réalisé, entraîne une révision interne du pacte atlantique et impose l'association des Européens aux décisions fondamentales. On comprend donc que les Etats-Unis se soient dérobés jusqu'à présent à cette échéance désagréable. Un certain nombre d'esprits lucides incitent leur pays à l'affronter sans retard. C'est ainsi que M. Kissinger, dans un numéro récent de la revue *Foreign Affairs*, reconnaissant « les changements fondamentaux qui se sont produits dans la nature des alliances, dans le caractère de la stratégie et dans le poids relatif de l'Europe et des Etats-Unis », souligne « qu'une nouvelle conception des relations entre alliés aurait été nécessaire quels que fussent les gouvernants à Paris ou à Washington ». On peut donc espérer, comme portent à le croire certaines déclarations de M. Bundy et de M. Georges Ball, que les Etats-Unis seraient prêts à renoncer à leur monopole atomique et à établir avec l'Europe un véritable « Partnership » nucléaire si l'Europe était engagée dans la voie de l'unité politique, au point de pouvoir assumer par elle-même la direction d'une force de dissuasion atomique. Mais, ajoutait M. Georges Ball, « cela ne sera pas le cas avant longtemps encore ».

Dans l'immédiat, on a de bonnes raisons de penser que le gouvernement américain souhaite éviter un éclat et rechercher un compromis. De son côté, le général de Gaulle n'aurait pas de raisons de « tout casser » si pouvait s'établir, dès l'an prochain, une discussion sur les objectifs, voire une coordination de l'emploi des forces nucléaires américaine, atlantique et française. En même temps, les Six pourraient jeter les bases d'une union

politique qui, à partir de discussions communes, permettrait peu à peu de rapprocher et d'unifier les points de vue en matière de politique étrangère. On poserait des jalons pour l'Europe future et l'on préparerait le jour où une force nucléaire européenne, sous l'autorité d'un pouvoir fédéral, trouverait sa place au sein d'une alliance atlantique renouée et réellement équilibrée.

Il s'agit de perspectives lointaines. Mais, pour l'instant, il faudrait tout au moins éviter un geste irréparable de rupture, ou des décisions fermant à l'Europe la voie d'une puissance militaire autonome. Comme le dit M. André Fontaine, « demain s'ouvriraient peut-être des portes qui demeurent aujourd'hui verrouillées. L'essentiel est de ne pas jeter les clés à la mer ».

EVITER L'IRREPARABLE

La session du Conseil ministériel de l'OTAN, qui s'est tenue à Paris du 15 au 18 décembre, ne nous apporte malheureusement aucune certitude à cet égard. « L'alliance continue, écrit l'éditorialiste du *Monde*. Pour combien de temps ? C'est la question que l'on peut se poser. »

On voit de plus en plus clairement s'opposer deux conceptions de l'Alliance parfaitement incompatibles. « On s'en apercevra rapidement si la M.L.F. ou quelque chose d'approchant voit le jour. Moins rapidement si elle échoue. De toute façon, cette calme session de fin d'année pourrait bien n'avoir donné à l'Alliance qu'un nouveau sursis. »

Il serait sage d'en profiter. Il n'est pas exclu qu'on y parvienne. M. Johnson est un réaliste, le général de Gaulle un empirique, assez réaliste au surplus pour comprendre qu'il n'a aucun intérêt à pratiquer la politique de Samson, non plus que celle de Cyrano (« c'est bien le plus beau puisque c'est inutile »). Le président de la République ne peut mener à bien son « grand dessein » qu'en démontrant sa volonté de faire l'Europe et de ne pas détruire l'Alliance atlantique. Les « solutions de rechange » diplomatiques pourraient faire illusion. Elles ne résisteraient pas longtemps à l'épreuve des faits. L'isolement de la France ne serait, quoi qu'on en dise, qu'un prestigieux échec. Ajoutons, au passage, que le pouvoir est trop habile pour créer l'irréparable en cette année électorale...

Malgré les difficultés et les dangers de la situation actuelle, on peut donc envisager, sans pessimisme excessif, l'issue d'une crise probablement inévitable, et qui pourrait être créatrice (1). Il est significatif qu'au cours du débat sur la défense, à l'Assemblée Nationale, M. Maurice Faure ait pu se trouver un instant d'accord avec M. Pompidou. Notre pays, disait-il, a besoin d'un système de dissuasion nucléaire. Et il ajoutait : « Nul d'entre nous n'accepte, de façon définitive, le monopole nucléaire des Américains. » Les partisans raisonnables de la force de frappe française reconnaissent, de leur côté, que l'Alliance atlantique « en tant qu'entité stratégique est essentielle à notre sécurité pour une longue période » (2). Autour de ces idées simples, un dialogue pourrait s'établir entre hommes de bonne volonté. Les perspectives tracées par le discours du président de la République à Strasbourg laissent la porte ouverte à l'espoir.

« Le général de Gaulle a besoin de l'Europe », écrivait M. Pierre Uri « mais il ne peut s'empêcher de la rendre impossible ». On doit finalement constater qu'il n'a pu l'empêcher d'avancer, depuis 1958, et même qu'il n'a pu s'empêcher de la faire avancer.

Encore faut-il vouloir les conséquences de ce qu'on veut et accorder ses moyens aux fins que l'on poursuit : l'Europe ne peut être qu'égalitaire, démocratique et communautaire. Et, dans l'avenir, bien qu'on ne puisse encore préciser les contours de cette création originale, à la lumière des expériences helvétique ou américaine, nous pensons qu'elle devra être fédérale. En un mot, l'histoire a sa logique. Nulle œuvre humaine ne peut longtemps s'y soustraire. On ne peut être à la fois dans l'Europe et au-dessus de l'Europe. On ne peut refuser à ses partenaires l'usage du veto et prétendre le garder pour soi. On ne peut fonder l'Europe sur le nationalisme. Entre Charles Maurras et Robert Schuman, il faut choisir.

Jacques MALLET.

(1) Le Président Johnson estime qu'il s'agit plutôt d'une « transformation » que d'une « crise » de l'alliance atlantique.

(2) *Dissuasion et Stratégie*, op. cit., page 162, par le général Beaufre.

Vers une nouvelle problématique de l'aménagement du territoire

par Jean FLASSANS

L'AMÉNAGEMENT du territoire est une des notions qui ont soulevé le plus d'espoirs et provoqué aussi le plus de malentendus. Slogan entouré d'un halo confus auquel se rattachent les notions d'exode rural, de régionalisme et autres thèmes dont le lien commun a été longtemps la revendication de la province à l'égard du monstre parisien, celle du campagnard devant le citoyen, celle du girondin devant le jacobin, l'aménagement du territoire apparaît progressivement depuis plusieurs années comme une doctrine de plus en plus cohérente et comme un élément essentiel de la politique économique gouvernementale.

Les débats parlementaires qui ont marqué successivement l'adoption du IV^e Plan, la discussion des budgets de 1963 et 1964, et l'adoption des grandes orientations du V^e Plan (auxquelles était annexé le « Premier Rapport de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire ») ont permis à une conception nouvelle de l'Aménagement du Territoire de se faire jour.

Si la paternité de l'expression semble appartenir à M. Claudius Petit, Ministre de la Construction en 1960, la préoccupation qu'elle traduit remonte aux années de l'immédiat après-guerre, sous la forme de la recherche d'une solution à la congestion des centres industriels. Progressivement l'analyse théorique et les nécessités pratiques amenaient à découvrir le caractère de plus en plus vaste du champ de l'Aménagement du Territoire et la liaison entre ces actions dispersées qu'étaient la décentralisation, l'expansion régionale, l'urbanisme.

En même temps apparaissait le lien entre les actions à caractère géographique et les autres aspects de la politique générale, et la nécessité d'intégrer les premières à une conception globale du développement. Comme l'écrit P. Massé (1)... « Il ne suffit pas d'établir une carte universitaire, il faut transformer les programmes et les méthodes d'enseignement. Il ne suffit pas de dresser des plans d'urbanisme, il faut avoir une doctrine de la ville. Il ne suffit pas de tracer des axes à travers la France, il faut qu'ils s'inscrivent dans la géographie prospective des activités. Il ne suffit pas de prendre des décisions de décentralisation industrielle, il faut s'assurer que les usines décentralisées trouveront un environnement correspondant à leurs nécessités fonctionnelles. »

Ainsi s'explique la succession, très schématisée ici, des « vagues » de mesures : la période 1954-55 vit mettre en place les instruments d'une politique de réglementation des implantations en région parisienne et d'incitation à la décentralisation industrielle par des primes ou un système de crédit décentralisé (les Sociétés de Développement Régional); puis vient la

période des « plans régionaux » première traduction d'un effort de coordination géographique des actions avec la création des vingt et une circonscriptions d'action régionale; puis apparaissent les programmes d'action régionale suivis par les « plans régionaux de développement économique et social de l'Aménagement du Territoire. »

Le danger de cette dernière conception était celui d'inciter les élites régionales à penser leur espace économique comme un espace fermé d'où il n'était pas souhaitable que s'échappent hommes et capitaux. C'est pour y parer que fut poussée la logique de l'intégration de l'Aménagement du Territoire à la politique nationale de développement sous la forme de l'institutionnalisation d'un double lien entre Plan et Aménagement :

— Sous l'empire de la loi du 4 août 1962 « le gouvernement soumet au Parlement... un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'Aménagement du Territoire ».

— En même temps le Plan comprend désormais une régionalisation de ses objectifs et de ses moyens.

La préoccupation de régionalisation garde ainsi une spécificité vis-à-vis de la planification sectorielle; la modification d'un équilibre territorial donné demande en effet infiniment plus de temps que celle de l'équilibre d'une branche de production ou celui de la balance des paiements. Elle est, selon l'expression du Commissaire Général au Plan « la projection géographique de la société de l'avenir ». Elle implique à la fois un « horizon » plus lointain et des prévisions plus détaillées.

REMEDIER AUX DISPARITES

La promotion de l'Aménagement du Territoire se traduit par l'évolution de son contenu. Les objectifs découlent en effet d'une analyse de plus en plus prospective et consistent en choix positifs engageant l'avenir sur une longue durée.

L'analyse des causes qui fondent la nécessité d'aménager le territoire reste pour l'essentiel celle qu'avaient faite les pionniers de l'action régionale, mais l'originalité de la conception de la Commission nationale d'aménagement du territoire consiste à déceler dans le présent les faits et les tendances dont la persistance sur une certaine durée (la Commission s'est donnée comme horizon l'année 1985) permet de prévoir qu'ils auront des conséquences sur la répartition des hommes et des activités.

(1) Numéro spécial de la revue d'Economie Politique (1964) sur « Développement Economique Régional et Aménagement du Territoire ».

Parmi les priorités du Plan : l'aménagement de l'espace rural.

La base de l'analyse consiste en la constatation de disparités de revenus et de niveau de vie, de structures démographique et économique entre certaines localités, zones ou régions.

La recherche de leurs conséquences est devenue beaucoup plus scientifique qu'à la belle époque de l'explication par l'exode rural, lui-même expliqué par le seul attrait des « lumières de la ville ».

Les disparités pèsent sur les coûts de fonctionnement des activités économiques, non pas sur les coûts tels que les prennent en compte les comptabilités d'entreprise — pour qui au contraire la concentration d'activité est un facteur d'économies — mais les coûts réels pour la collectivité : coût de la congestion pour les collectivités locales (cf. le déficit de la R.A.T.P. à Paris du fait du trafic de pointe) mais aussi coût « social » non chiffré encore — dû au temps perdu, aux fatigues supplémentaires engendrées par la vie dans des agglomérations mal structurées, à partir de certains seuils de taille.

L'analyse se poursuit par la mise en évidence du fait que l'expansion ne corrige pas ces disparités mais tend à les accroître, par un phénomène cumulatif, les nouvelles activités venant s'agréger à celles qui existent déjà pour profiter sans dépenses supplémentaires des infrastructures existantes, de la proximité de clients ou fournisseurs éventuels, de la présence des consommateurs et de l'existence d'une masse de travailleurs déjà formés, aux frais des voisins ou de la collectivité.

A la longue, les coûts croissants risquent de stériliser une part de plus en plus grande du surplus apporté par la croissance économique ; une concentration accélérée et par hypothèse désordonnée, peut annuler les avantages de l'expansion, d'où la nécessité d'une action d'ensemble.

Les principes d'action ne sont plus immédiatement tirés de ces seules constatations comme le faisaient les « pionniers » pour lesquels la solution consistait à freiner l'exode rural et d'une manière générale les migrations en arrêtant la croissance de Paris, en faisant

refluer sur la province, capitaux, industries et main-d'œuvre.

La recherche des remèdes passe désormais par un stade essentiel : celui de la prévision de l'évolution de la société sous l'effet des facteurs appelés à jouer le rôle le plus important, ce que M. Massé appelle les « faits porteurs d'avenir », de manière à essayer de connaître d'avance la nature, l'ampleur et la direction des déséquilibres dangereux et à isoler les tendances sur lesquelles pourrait s'appuyer une action correctrice pour être efficace.

Dans l'état actuel de sa réflexion, la Commission Nationale pour l'Aménagement du Territoire nous en propose trois :

1) La poursuite de la croissance économique et ses conséquences : triplement de la production nationale d'ici à 1985 avec une profonde modification de sa structure interne par apparition de nouvelles activités — ce qui impliquera des conversions — et doublement du nombre des usines. En même temps le progrès technique peut abaisser les coûts du transport et réduire ainsi le rôle de la distance.

2) L'ouverture des frontières avec le Marché Commun et la libération croissante des échanges, source d'aggravation des déséquilibres au profit d'une nouvelle « Lotharingie » industrielle, et au détriment des régions périphériques, tout en redonnant leurs chances aux ports et aux régions frontalières.

3) Le développement des villes, caractéristique essentielle de la société de la deuxième moitié du siècle, sous l'effet non plus tant de la concentration des industries (du fait du progrès technique) que de celle des activités de relation et d'échange. En même temps les villes prendront de plus en plus la forme de l'agglomération ou même de la « région urbaine ». On note la tendance à une différenciation des villes selon leurs fonctions et l'on s'achemine actuellement vers l'idée que l'un des supports les plus efficaces de l'activité économique moderne est l'ensemble des villes considéré comme un réseau différencié et hiérarchisé constituant

« l'encadrement tertiaire », en quelque sorte la colonne vertébrale du pays. Le problème n'est plus alors celui de la croissance de chaque ville prise individuellement face à sa région mais celui de l'existence d'une armature urbaine correspondant aux fonctions que l'on en attend.

ORIENTATIONS ET PRIORITES

L'intégration à un Plan, limité par une certaine durée et un volume donné de moyens, impose le choix d'un certain nombre d'orientations et la recherche des priorités souhaitées.

Les solutions présentées lors des débats de l'expérience étaient abstraites et générales et les premiers plans d'Aménagement, régional et national, donnaient l'impression de catalogues intemporels de mesures à prendre sans que soit dégagée bien clairement une finalité autre qu'une réaction vague au dépeuplement des campagnes ou de la province. On peut actuellement définir l'Aménagement du Territoire comme une politique « tendant à l'amélioration du niveau de vie et des conditions d'existence des individus en leur facilitant le choix d'un lieu de résidence ou de travail et en corrigeant les disparités géographiques qui résultent de la croissance et qui la compromettent à long terme » (2).

Il faut bien voir ce qu'implique une telle définition. Les moyens utilisés seront ceux qui permettront un bon fonctionnement de l'économie : on recherchera le plein emploi mais sans empêcher la mobilité, l'augmentation du niveau de vie ne doit pas se faire par un système d'assistance, les interventions doivent consister en actions « d'entraînement » rentables au moins à long terme et respectant l'impératif de compétitivité de l'économie. Il s'agit donc moins d'empêcher un certain nombre de migrations de se faire que de s'assurer qu'elles se font dans de bonnes conditions humaines et économiques.

Les orientations géographiques principales de l'Aménagement du Territoire telles qu'elles viennent d'être adoptées par le Parlement reflètent l'attitude consistant à utiliser et ordonner au mieux des évolutions considérées comme bénéfiques ; elles ne traduiront pas une résignation à l'inévitable mais, semble-t-il, une évaluation réaliste de la marge d'action possible dans une société en mouvement qui admet la nécessité du mouvement.

Elles viennent sur quatre points modifier bien des illusions antérieures. La première orientation ne saurait à vrai dire surprendre, elle concerne l'aménagement et l'industrialisation des régions sous-développées de l'Ouest. Encore pourra-t-on s'étonner de la relative modicité de l'effort prévu en matière d'industrialisation puisque l'objectif serait de faire passer la part de l'Ouest dans la croissance des emplois industriels de 25 % actuellement à 35-40 % pendant le V^e Plan, ce qui n'empêcherait pas le maintien d'une certaine émigration vers la région parisienne en 1970. La modestie du chiffre déduit des leçons d'une expérience décennale de décentralisation, traduit l'inertie considérable des localisations et le fait que la volonté humaine ne peut prétendre jouer que sur de faibles marges.

Développer solidairement les métropoles régionales et les villes intermédiaires qui les unes et les autres constituent le tissu urbain.

(2) Définition de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire.

La seconde orientation porte sur le développement des régions industrialisées, que l'on doit considérer non plus comme les bénéficiaires illégitimes des disparités mais comme la chance de la France dans la compétition internationale, et dont il s'agit d'accélérer le développement en les aidant à reconverter leurs vieilles industries, à rénover leurs villes, à renforcer leur potentiel de formation technique. A cette orientation se rattache l'option de principe en faveur de l'axe Mer du Nord-Méditerranée.

Le choix du développement des grandes agglomérations (Paris et huit grandes métropoles régionales) — objet de la troisième option — peut aussi paraître paradoxal. L'erreur dans le passé a été de vouloir « stabiliser » démographiquement une ville comme Paris qui remplit des fonctions bien particulières à la tête de l'armature urbaine française et qui pourra peut-être devenir la capitale de l'Europe.

Il convient de distinguer selon les fonctions que Paris est seule à remplir et celles qu'elle peut avantageusement abandonner au profit de la province ; un contrôle qui la priverait d'un développement des premières n'aurait pas pour résultat un développement compensatoire en province. En outre la croissance démographique de Paris n'a plus le même sens qu'avant guerre : on ne peut plus parler de « tombeau de la nation » alors que près de 40 % de l'augmentation annuelle de la population parisienne est due à un excédent de naissances. Au surplus, si avant-guerre Paris croissait plus vite que les grandes villes de province, elle ne se classe plus aujourd'hui, au point de vue du coefficient de progression, qu'au vingt-troisième rang des trente-quatre agglomérations françaises de plus de 100.000 habitants.

Ainsi se rééquilibre spontanément l'armature urbaine. C'est ce mouvement que l'on doit encourager en renforçant le rôle de quelques métropoles régionales, caractérisées non pas tant par leur population — le thème des « villes millionnaires » semble avoir vécu — que par le critère qualitatif de leur rayonnement et des fonctions d'une vraie métropole : fonction commerciale, bancaire et financière, recherche scientifique, enseignement supérieur, présence de sièges sociaux de sociétés et de « professions rares » telles que : experts comptables, experts fiscaux, ingénieurs-conseils, agents de publicité, etc.

Ces métropoles régionales ne sont pas des grandes villes au sens classique du terme, mais bien plutôt des aires ou zones métropolitaines, elles devraient même parfois regrouper un certain nombre de collectivités locales actuellement juridiquement distinctes, comme en témoigne la liste proposée par la C.N.A.T. : Lyon-Saint-Etienne, Lille-Roubaix-Tourcoing, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg, Nancy-Metz-Thionville, Toulouse, Marseille-Aix, Bordeaux.

Il est évident cependant que l'on ne saurait se contenter de développer les seules grandes villes « aires métropolitaines » au risque de créer autant de points de congestion et qu'il faut traiter comme un tout l'ensemble de l'armature urbaine. D'où l'option consistant à développer les villes « de niveau intermédiaire » en donnant la priorité aux liaisons entre ces villes et leur métropole régionale. D'où également la recherche de critères de concentration des équipements dans des communes rurales suffisamment importantes pour que

leur soit assuré un « seuil » minimum d'entretien et de rentabilité.

La dernière option concerne l'aménagement du territoire rural sur lequel il faudra distinguer les zones favorables à des productions compétitives où se concentrerait la production, et les zones où l'activité rurale sera complétée par le tourisme et le boisement.

MOYENS D'ACTION

Le schéma tracé par les orientations que l'on vient de rappeler constitue incontestablement un progrès. On peut cependant douter de la possibilité de passer à l'exécution compte tenu des moyens actuels d'action mis au service de la politique d'Aménagement du Territoire.

Dans la pratique les obstacles ne proviennent pas tant des difficultés d'ordre administratif, financier ou technique que des contraintes tenant à la politique économique en général.

Sur le plan des structures administratives un effort considérable a été fait depuis quelques années. Les orientations de l'Aménagement du Territoire impliquent de la part de l'Etat le lancement d'actions dites « d'entraînement » portant sur la création d'infrastructures (communications, réseaux urbains, équipements collectifs, enseignement, recherche...) en même temps que la coordination de l'utilisation des divers moyens d'incitation.

Cela impliquait que soit créé un organisme de coordination, que soient prévues des procédures de régionalisation des investissements, que soient définis des cadres géographiques opérationnels. C'est ainsi qu'a été créée en 1963 la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, qu'a été inaugurée en 1963 la pratique de la régionalisation du budget d'équipement. Le problème des structures territoriales est plus délicat dans la mesure où existe déjà une structure départementale, trop petite, mais servant de support à la vie administrative et politique locale. La création des 20 circonscriptions d'action régionale a constitué une première étape. La logique voudrait que soient maintenant créées autour des huit grandes métropoles régionales et de Paris, neuf grandes régions économiques (la Commission européenne de Bruxelles utilise déjà dans ses études un découpage de la France en neuf grandes régions). La Commission de l'Aménagement du Territoire a différé toute prise de position à ce sujet en se contentant de prendre comme cadre d'étude à long terme une division de la France en trois grandes zones. Ce cadre devra nécessairement être désagrégé pour la régionalisation du V^e Plan. Des résistances diverses jointes à l'exigence d'un minimum de stabilité font que les vingt régions (3) économiques ont encore un certain avenir. La création de Commissions Régionales de Développement économique est venue consacrer le choix de ce cadre d'action. Ainsi paraît se constituer une structure administrative supra-départementale, au niveau de laquelle tendront de plus en plus à se prendre les décisions.

Deux problèmes sont ainsi posés : au sommet celui

(3) Liste des circonscriptions d'action régionales : Basse et Haute Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Aquitaine, Midi Pyrénées - Languedoc, Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Bourgogne, Franche-Comté, Alsace, Lorraine, Champagne, Picardie, Nord.

d'un réaménagement des structures gouvernementales et de l'ajustement des rôles respectifs d'un organisme chargé de la coordination d'une très grande part des investissements et du Ministère des Finances ; dans les régions celui de la transition entre la diminution progressive du rôle des conseils généraux — en fait sinon en droit — et la mise en place d'institutions représentatives régionales, garantes d'une volonté réelle de décentralisation dans le domaine politique. En l'état actuel des projets, il faut souligner que l'aménagement du territoire ne se situe pas dans la perspective d'un fédéralisme français.

La mise en place des moyens réglementaires ou financiers d'incitation pose des problèmes d'un ordre un peu différent.

Les aides de type fiscal ou financier sont accordées pour l'instant en fonction du nombre d'emplois créés. Elles constituent en outre de véritables subventions à fonds perdus. Le premier caractère devrait amener à se demander si elles ne risquent pas soit d'aller à l'encontre du progrès technique qui tend à développer l'automatisation et la productivité et d'être de ce fait très peu sollicitées, donc inefficaces.

Leur deuxième aspect en fait des éléments de distorsion de la concurrence entre entreprises, qui devient pourtant la règle dans le Marché Commun.

Pour ces deux raisons, la relance nécessaire de la décentralisation justifierait la mise à l'étude de formules d'incitation par le crédit, destinées à toutes les entreprises s'installant dans une région donnée. Ainsi pourraient être également facilitées les conversions industrielles que l'on peut prévoir de plus en plus nombreuses dans les prochaines années. Dans le domaine du crédit, le système des sociétés de Développement Régional ne répond que très insuffisamment aux besoins.

Mais les facteurs principaux de succès ou d'échecs de l'Aménagement du Territoire sont de plus en plus nettement la politique économique générale du pays et la conjoncture.

Si en effet c'est à juste titre que l'Aménagement du Territoire est considéré comme un moyen de favoriser la croissance économique, il convient de ne pas oublier que certains de ses aspects sont liés très directement aux fluctuations économiques : l'expansion favorise la création d'entreprises nouvelles, la création de centres de recherche, l'extension des usines, elle fournit par conséquent un « aliment » à la politique de décentralisation. Une période de compétition économique sévère comme l'ouverture des frontières semble l'annoncer, risque plutôt de favoriser des rationalisations sur place entraînant des réductions d'emplois sinon des disparitions d'entreprise ; en même temps la concurrence tendra à rendre les entreprises plus sensibles au coût du transport et moins disposées à accepter un handicap dans ce domaine, même si le progrès technique doit en alléger le poids (toute péréquation ou subvention étant exclue par hypothèse comme contraire à la concurrence entre les Six). Devant la difficulté de mettre en œuvre des aides directes, devant les contradictions de plus en plus grandes entre une politique de vérité des prix et l'aménagement du territoire, il restera aux pouvoirs publics un mode d'action privilégié à la fois sur la conjoncture et sur les conditions de localisation : l'investissement public.

La relance de l'expansion pourrait être acquise par

une politique de commandes publiques en même temps que de puissantes actions publiques d'entraînement créeraient les conditions favorables à des décisions de décentralisation. En tout état de cause, les orientations de l'Aménagement du Territoire exigent un très haut niveau d'investissements collectifs. Au total les besoins en investissements publics à financer soit par le Budget soit par d'autres caisses publiques devraient croître considérablement. Cela impliquerait vraisemblablement une révision des conséquences sur la politique budgétaire et financière (débudgétisation des investissements, réduction de l'appel à l'épargne par l'intermédiaire d'organismes publics de transformation) de la conception actuelle des conditions de la stabilité monétaire.

VOLONTE POLITIQUE

Abstraction faite des mouvements de la conjoncture, l'énumération des difficultés suggère la liste des conditions auxquelles l'action voulue a des chances d'être efficace.

Les conditions sont essentiellement politiques et psychologiques d'une part, méthodologiques d'autre part, les deux étant d'ailleurs intimement liées.

Si en effet l'on ne peut que se féliciter d'avoir vu émerger d'un « moyen âge » bien intentionné mais désordonné une problématique moderne et cohérente de l'Aménagement du Territoire, l'exécution doit se placer également dans une perspective de longue durée assurant la continuité, l'unité et la concentration des efforts.

Or deux risques apparaissent : l'excès de rigidité dans les projets qui ne tiendrait pas suffisamment compte des dangers d'erreurs toujours possibles dans un domaine où une action massive est quasiment irréversible, aggravé par la tentation d'entrer dans un trop grand détail ; l'excès de souplesse menant à la dispersion des projets publics et au saupoudrage des aides à l'implantation d'activités industrielles et commerciales.

Dans la mesure où, par nature, l'aménagement est souvent l'enjeu de luttes politiques, le second risque, celui de faire du saupoudrage et de la dispersion, paraît nettement plus actuel qu'un danger « technocratique ». Il sera difficile à des organismes administratifs de résister à la formidable poussée des revendications, aux initiatives contradictoires des collectivités locales, alors même que les intéressés sont invités à « participer » de plus en plus à l'élaboration et au contrôle d'une politique d'aménagement du territoire, si une volonté politique très ferme ne se fait pas sentir. Plus exactement si la discipline du Plan n'est pas défendue par un pouvoir central à l'abri des pressions, et aussi des tentations d'une année électorale...

L'adoption des options principales du V^e Plan a dans ce domaine la signification rassurante d'une adhésion au moins intellectuelle à une conception dynamique et constructive de l'Aménagement du Territoire.

Compte tenu de l'ampleur de la « demande » et de la faible marge d'action sur « l'offre » d'investissements publics ou privés nouveaux, on ne peut que souhaiter la persistance de l'esprit de fermeté lucide qui vient de se manifester.

Jean FLASSANS.

éducation de masse et revenus de classe

Notre collaborateur Jacques Houssiaux, professeur à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Nancy, pose ici en termes de sciences humaines qui n'excluent pas un souci éthique le problème de l'avenir de la nouvelle vague d'étudiants dans la société moderne et celui notamment de la distorsion entre le nombre de ceux qui ont accès à la culture et le nombre de charges et de responsabilités qui tout en étant l'un et l'autre en expansion n'augmentent pas selon le même rythme.

La première génération d'étudiants d'après-guerre n'a pas eu dans l'ensemble de gros efforts à accomplir pour ajouter son chaînon aux générations en place. Qu'en ira-t-il pour celle qui s'annonce ?

La jeunesse de chaque époque, dès l'école, prétend conquérir de nouvelles frontières. La mienne, trop jeune pour avoir connu d'autres combats, a recherché la réconciliation et l'unité européenne. Le résultat acquis nous satisfait, moins toutefois les marchandages auxquels il faut bien se résoudre périodiquement pour ne pas détruire les fruits de l'enthousiasme que les audacieuses initiatives européennes de Robert Schuman. Entre temps, en effet, la société a aisément absorbé les nouveaux venus des classes creuses, cette génération d'étudiants liée par le revenu et l'origine sociale à ses prédécesseurs. Mais demain, mais aujourd'hui déjà, les voici deux ou trois pour un hier à revendiquer la place de choix dans le concert des élites que devraient leur valoir la culture conquise, ou plus modestement les diplômes.

Ces étudiants d'aujourd'hui, comment comprennent-ils l'Université ? Acceptent-ils comme leurs frères aînés qu'elle demeure d'abord cette vaste entreprise de médiation entre le petit nombre de nantis et les privilégiés qui pourront les remplacer ? Ceux que j'écoute avec inquiétude me paraissent à la fois conscients et mal instruits. Conscients certainement que leur revenu futur dépendra du brevet que leur décernera l'Alma Mater. Culture, techniques, certes, mais avant tout des débouchés et la garantie de ce qui compte, c'est-à-dire l'argent. Qui pourrait le leur reprocher ? Conscients mais aussi mal informés du milieu qu'ils cherchent à pénétrer, les nouveaux bacheliers comprennent lentement les voies et les moyens, et malheur à ceux pour qui la famille est plus un obstacle qu'un guide : rapidement rejetés du corps universitaire, ils porteront ailleurs leurs buts et les débats intérieurs que l'accession à l'orée de la culture et la coupure familiale et sociale auront engendrés. Pour les autres, leur succès futur dépend, au mieux du hasard. Comme bien des entrepreneurs, les étudiants ajustent leurs perspectives à long terme sur la conjoncture présente des emplois. Successivement, la vague des étudiants déferlera sur telle spécialité, sur telle Faculté : chimie, géologie, électronique, calcul automatique, techniques économiques, d'autres modes encore fleurissent et fleuriront jusqu'aux premiers gels.

Mais cette fois, l'essor démographique et un bien léger début de démocratisation dans l'enseignement supérieur vont contrarier l'ajustement naturel de la génération future à l'intérieur des anciennes frontières. La loi de la concurrence jouera, et là où trois postuleront l'emploi libéré, le revenu baissera. « Laissez faire », c'est donc demain, à coup sûr, une nouvelle forme d'inégalité dans la répartition des revenus, non plus selon la qualification professionnelle ou

l'origine sociale, mais en fonction de l'importance numérique de la classe d'âge. Et quand la concurrence jouera sur un marché dominé par l'offre, comment pourra s'opérer l'assimilation des générations si ce n'est à partir de critères sociaux que l'offre aura elle-même imposés. Vous êtes mal instruits, jeunes gens des Universités, qui pensez que la culture ou la technique peuvent vous dispenser d'un brevet de civisme social. Marqués par le péché originel du nombre, votre rachat sera difficile ; il l'est dès maintenant, à chaque fin d'année, dans les Ecoles et Facultés ; il le sera davantage lors de votre entrée dans la vie professionnelle.

L'équilibre et la survie du corps social imposent une solution. Ne rien faire en est une ; je veux bien considérer que, comme l'agrégation, l'accession à un poste de responsabilité est un sacrement qui confère à celui qui le reçoit la grâce d'état suffisante, et les privilèges afférents. Mais l'égalité d'accès à la culture n'est-elle pas un mythe lorsque le partage des responsabilités et des fruits entre les hommes ne s'y conforme pas ? Adam Smith n'avait pas prévu que les « spéculatifs » puissent un jour devenir si nombreux que leur sélection dut reposer sur des critères arbitraires : nous qui sommes en place, à quoi le devons-nous ? Le jour où culture et techniques seront davantage répandues, tous accepteront-ils cette prédestination de quelques-uns aux tâches de responsabilité, à la détention et à l'exercice du pouvoir ? Si elle veut se maintenir ainsi, cette société de castes, cette société judaïque où les prêtres se recrutent parmi les prêtres, doit publier ses règles du jeu, les justifier, les faire adopter par référendum...

Mais n'y a-t-il d'autre solution que les laissez-faire et la défense impérative de notre ligne bleue des Vosges intérieure ? Dans notre société presque nécessairement oligarchique, plusieurs accepteraient que culture et pouvoir ne puissent plus être pleinement associés sans un malthusianisme de la première ou une dilution du second. Diffuser la culture et maintenir un pouvoir social efficace ne peuvent échapper à la contradiction interne que par l'application des principes de « l'économie de bien-être » : qu'une juste compensation soit accordée à tous les niveaux à ceux qui ne reçoivent pas le pouvoir et pourraient y prétendre.

A la Société reviendra, si elle est lucide, de fixer à chaque époque la limite raisonnable de cette utopie, les formes et le contenu matériel de la compensation. De petites décisions peuvent être prises, dans cette direction, celles qui favoriseraient une rotation plus rapide des hommes en place. L'avancement de l'âge de la retraite y compris pour les postes les plus élevés, universitaires ou politiques, des limites impératives à l'occupation de certains postes, chefs d'entreprise, banquiers, hauts fonctionnaires, hommes d'Eglise, membres d'académie..., une plus grande décentralisation des responsabilités dans les grandes unités administratives privées et publiques. Toutes ces mesures si difficiles à prendre parce qu'elles nous touchent personnellement seront peut-être imposées demain, comme au 4 août non seulement pour améliorer le rendement social de la nation, mais aussi pour éviter un difficile conflit de générations.

Remercions les moins de vingt ans qui par leur multitude nous obligent, sur nous-mêmes, à conquérir de nouvelles frontières pour la nation.

Jacques HOUSSIAUX.

Vers l'automatisme social ?

par Pierre NAVILLE

Les Editions Gallimard ont publié en 1964, dans la collection N.R.F., « Problèmes et Documents », un ouvrage capital sur l'automatisme social dont l'auteur, Pierre Naville, est l'un des grands spécialistes mondiaux de l'automation vue sous l'angle sociologique.

L'auteur a entrepris une vaste mise au point des problèmes posés par l'automation, tant sur le plan technique que sur le plan humain et social. Fresque claire et extrêmement riche en observations, que tout responsable politique, social, économique, technique et culturel devrait lire car l'ouvrage laisse entrevoir les immenses transformations que notre société va subir au cours du prochain quart de siècle, transformations souvent insensibles au départ, mais comportant des réformes fondamentales des structures, allant jusqu'à ébranler les assises actuelles des groupes et des États.

L'analyse de Pierre Naville cependant conduit, grâce à une objectivité rigoureuse, à autre chose qu'au pessimisme qui est le propre de nombreux auteurs, ennemis a priori du progrès technique. Ainsi il affirme : « Les techniques nouvelles sont une conquête de la liberté. Elles annoncent, en même temps qu'une maîtrise plus subtile, plus plastique et plus profonde des choses, un remaniement incessant des conditions sociales où s'exerce cette maîtrise. Ce ne sont pas seulement les techniques, désormais, qui prennent ce tour de plus en plus expérimental, c'est la société tout entière, à l'échelle de la planète tout d'abord, et déjà à l'échelle plus grandiose du système solaire. »

L'auteur insiste aussi sur la « gravité du drame social qui se noue autour de l'automation » : changement dans la main-d'œuvre, quantitatif, structurel ; modification de l'appréciation de la valeur du travail ; changements de comportement ; importance de la nature du travail demandé ; part croissante de la polyvalence dans la civilisation du travail de demain.

L'étude du niveau de l'automatisation ouvre de nouvelles perspectives, complexes mais passionnantes : transformation de la hiérarchie professionnelle, regroupements à partir de critères différents (ainsi les ouvriers et techniciens en instruments de mesure sont les opérateurs les mieux qualifiés de l'ère de l'automation). L'industrie intègre « le maniement humain des signes » et cesse d'être uniquement utilitaire et fabricatoire ». « *L'Homo faber*, si vanté, si utile, n'effacerait plus l'homme du logos, même dans sa fonction productrice, ou mieux, créatrice. »

L'extrême mobilité, la fluidité continue du progrès technique et de la vie sociale tendent à **faire disparaître à tout jamais cette notion de stabilité, d'attachement, d'appropriation** qui caractérise les mentalités et la société actuelles.

« Le progrès technique incessant et les changements sociaux incessants obligent les hommes à recréer de façon permanente la conscience qu'ils ont de l'appropriation à ces changements selon des probabilités données, en fonction de programmes et de plans. » L'aliénation, négative aujourd'hui, pourrait devenir positive. Cette nouvelle étape de l'histoire du travail impliquerait un retour à l'authentique liberté de l'homme vis-à-vis de l'outillage productif. Le travailleur, entièrement souverain, séparé du système de fabrication, effectuerait en un temps limité, un labeur de production essentiellement expérimentale.

Une société entièrement transformée serait alors née, celle où **personnes et individus s'absorbent dans d'autres personnes et d'autres individus**. « Les individus et les personnes véritables sont des êtres capables de s'absorber dans d'autres individus et d'autres personnes, et non dans des machines. » Perspective d'avenir certes, mais constatation intéressante de prospective, permettant de mieux saisir l'évolution vers la libération de l'homme, les outillages tendant à devenir « des choses extérieures ».

Puis Pierre Naville pose la question fondamentale : « ... Dans la mesure où les objets techniques, qu'ils visent la production, la consommation, ou des usages mixtes, relèvent de plus en plus de lois dominées par l'automatisme, ne s'achemine-t-on pas vers une société, elle aussi fonctionnellement automatique ? » Mais la société s'automatise à la manière des systèmes homéostatiques. L'automation devient un « ressort essentiel aux structures de la vie sous toutes ses formes ». L'automation ne signifie nullement perte de l'autonomie, de la liberté et de la solidarité des hommes. « L'esprit de la technique moderne pourvu qu'on lui donne la possibilité pacifique de s'épanouir est celui d'une disponibilité plus grande de l'homme dans la nature et dans la société. »

C'est dire toute la richesse que l'ère de l'automation peut apporter à l'humanité, au prix d'un effort continu et d'une étude permanente auxquels chaque individu devra se soumettre, sous peine de déchéance. Point de rencontre possible, à coup sûr, entre Occident et pays marxistes, pensons-nous. Ici nous rejoignons encore sans doute la pensée profonde, non exprimée, de l'auteur.

Une brève bibliographie pratique termine ce livre que nous recommandons à tous ceux qui, dans leurs préoccupations quotidiennes, ont un réel souci de l'avenir et des impératifs inéluctables de la nouvelle société en voie de gestation, indépendamment de toute opinion politique, philosophique ou religieuse.

Gabriel Wackermann.

Le Syllabus, après un siècle

par Etienne BORNE

LES manuels d'histoire en usage dans l'enseignement secondaire qualifient couramment le Syllabus, publié par l'autorité romaine il y a eu juste un siècle le 8 décembre dernier, de « défi au monde moderne ». Et l'exégèse n'est nullement sollicitée puisque ce catalogue de propositions condamnées mettait en vedette à la fin, comme synthèse de toutes les hérésies précédemment dénoncées, l'affirmation selon laquelle le souverain pontife devrait composer ou se réconcilier avec ce que le texte latin appelle « recens civitas », c'est-à-dire la neuve civilisation moderne ou moderniste, celle qui entend faire des principes de 89, des droits de l'homme, de la liberté de conscience la charte définitive de toute société. Le Syllabus a donc la réputation, qui n'est pas entièrement usurpée, d'être un monument d'intolérance dogmatique. Et il semble bien que le schéma sur la liberté religieuse, proposé au présent concile et qui sans avoir pu encore être voté, a pour lui la majorité des Pères soit une manière, discrète, certes, mais résolue, de désamorcer ou de congédier les raideurs agressives du Syllabus.

UNE mise en question, même radicale, du « système des libertés modernes » n'est cependant pas scandaleuse en soi. Quelques années avant le Syllabus, un document non moins célèbre, le « Manifeste communiste », faisait lui aussi, dans une perspective différente, le procès de cette mystification qu'aurait été pour la multitude des pauvres le triomphe, profitable à la seule bourgeoisie, de l'idéologie libérale : le libre marché des marchandises, du travail, des opinions et ce qu'on pourrait appeler pour mêler les deux langages, l'indifférentisme de l'Etat en matière philosophique, économique et sociale ne font-ils pas d'une concurrence désorganisée et amoralisée la loi sans humanité des relations humaines et n'aboutissent-ils pas à l'oppression des plus faibles ? Si bien que la proclamation des « libertés formelles », couverture pharisienne d'un cynisme de fond, serait, pour Karl Marx comme pour Pie IX, non pas le moyen mais l'obstacle à une libération réelle des hommes.

Cependant le Manifeste communiste comme le Syllabus n'avaient pas tout à fait raison de traiter la civilisation libérale comme un système un et indivisible qui imposerait la rigide alternative de l'adhésion intégrale ou du refus total. Et pour s'en tenir à la seule perspective du Syllabus, le libéralisme du XIX^e siècle allait souvent de pair avec un nationalisme intempérant qui ne récusait les interventions de l'Eglise dans l'ordre temporel que pour plus commodément affirmer l'absolu d'une raison d'Etat qui était en fait, un siècle d'histoire l'a suffisamment montré, une redoutable menace contre les libertés humaines. Aussi lorsque le Syllabus condamne l'absolutisme politique, nie que l'Etat soit

l'unique source et la seule origine de tous les droits, et conteste fermement que l'amour de la patrie puisse couvrir et justifier la violation de la loi morale, il fait preuve, par simple fidélité à une vie éternelle, d'une clairvoyance proprement prophétique. Mais un tel nationalisme ne peut se réclamer du libéralisme que par une singulière perversion de la logique ; si la même révolution française a formulé les droits de l'homme pour se perdre ensuite dans un jacobinisme totalitaire jusqu'au terrorisme inclusivement, il convient de dénoncer sa contradiction interne, de faire le départ dans ces « idées modernes » entre le meilleur et le pire, et non de rejeter en bloc comme intrinsèquement perverse une « recens civitas » qui était tout le contraire d'un système.

LA méprise, qui a quelque chose de tragique, est cependant facile à comprendre. Les droits de l'homme impliquent la liberté du témoignage religieux mais aussi de l'irreligion, l'impossibilité de faire du catholicisme une religion d'Etat et, certes, l'Eglise du temps de Pie IX n'était pas prête à renoncer à une situation privilégiée, mais surtout, et la résistance à la nouveauté a ici quelque chose de plus noble, la tolérance érigée en valeur fondamentale donne les mêmes droits aux convictions les plus opposées, paraît supposer une philosophie de « chacun sa vérité », et ressemble à un aveu public de scepticisme métaphysique et d'indifférentisme religieux. Et en dehors même de toute référence à une dogmatique d'Eglise, il n'est pas commode d'ajuster ensemble, dans la théorie comme dans la pratique, d'une part l'inaliénable liberté de la personne humaine et d'autre part les valeurs de justice et de vérité qui entreprennent sur le libre-arbitre et restreignent si durement le champ de ses possibilités. Bien des philosophies illustrent ou tranchent l'antinomie par une partialité déclarée ou ne la résolvent que par des faux semblants. Et lorsqu'une société proclame son allégeance à une vérité en dehors de laquelle il ne saurait y avoir de salut politique et humain, elle fait de l'intolérance vertu civique et devoir patriotique. C'est à un Syllabus marxiste que l'ordre communiste emprunte sa cohérence, sa solidité et sa rigueur. Les mêmes raisons qui au XX^e siècle font du christianisme une force de résistance au totalitarisme doivent amener une révision assez radicale du Syllabus. Révision qui ne signifie aucun affaïssissement des intransigeances nécessaires : car c'est l'idée même que le christianisme se fait de l'absolu qui doit le rendre intraitable à tous les absolutismes politiques et c'est une conscience plus vivée de sa substance évangélique qui l'ouvre de mieux en mieux à la tolérance, au pluralisme, au respect attentif d'autrui.