

RES PUBLICA

VOLUME VII

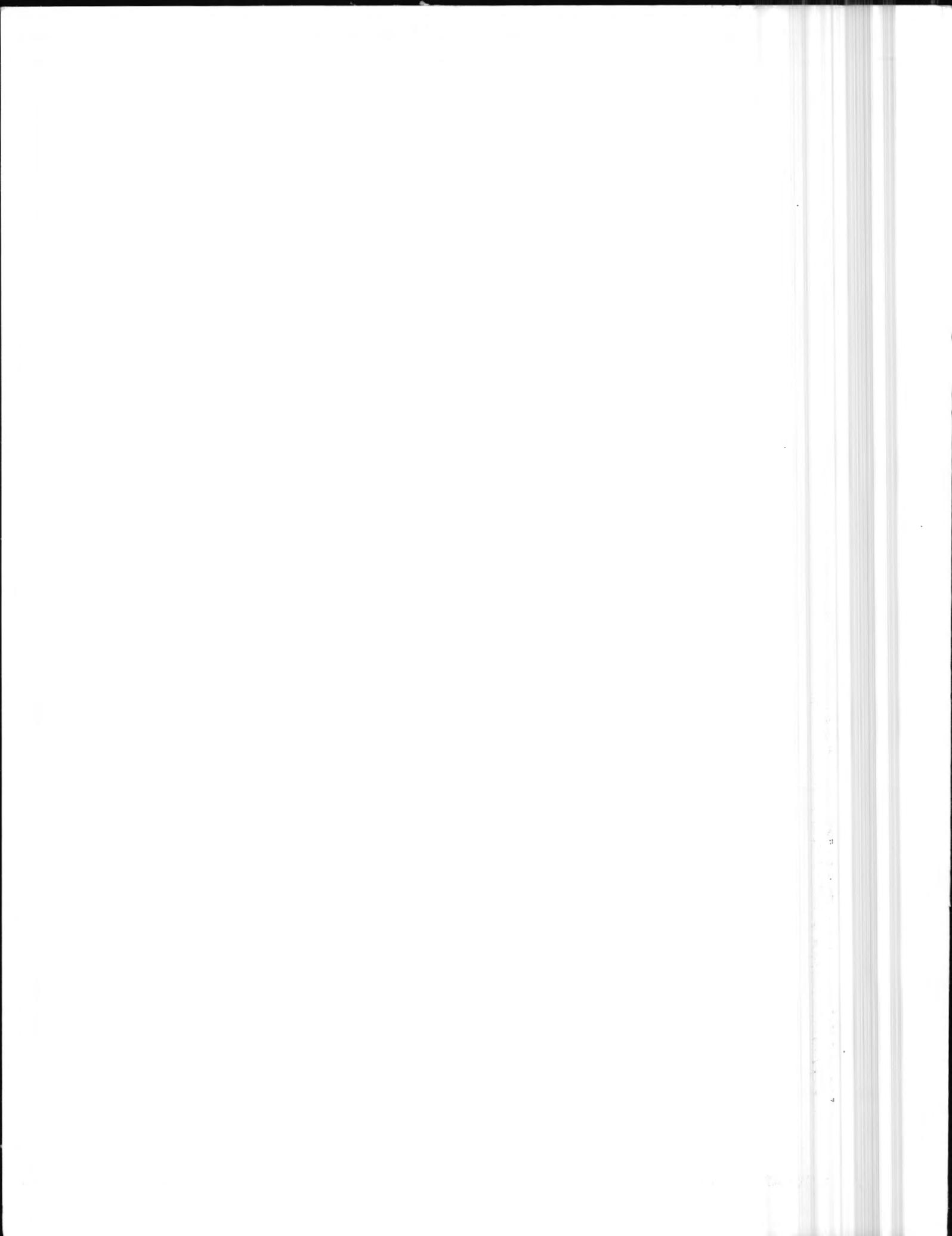
1965 - 1

BUNDEL VII

1965 - 1

SOMMAIRE - INHOUD

- Science politique et tâches de prévision,
par Bertrand de JOUVENEL.
- Les nouvelles voies de la démocratie européenne,
par A. DE SMAELE.
- La décentralisation,
par A. H. HANSON.
- Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Cham-
bres législatives,
par André BRUYNEEL.
- L'évolution de la société contemporaine et la nécessité de
former les dirigeants de l'Administration,
par André VAN BEYLEN.
- Vision nouvelle du phénomène fédéral,
par Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE.
- La réglementation du parti politique en Italie,
par Francesco LEONI.
- Pourquoi le fascisme n'a-t-il pas « pris » en France ?,
par Henri BRUGMANS.
- Une nouvelle introduction aux problèmes de la communauté
occidentale,
par Jerzy LUKASZEWSKI.
- Création d'une Assemblée atlantique,
par Joseph HARNED.
- Comptes rendus.



RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Science politique et tâches de prévision, <i>par Bertrand de JOUVENEL</i>	3- 4
Les nouvelles voies de la démocratie euro- péenne, <i>par A. DE SMAELE</i>	15- 21
La décentralisation, <i>par A. H. HANSON</i>	22- 37
Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives, <i>par André BRUYNEEL</i>	38- 47
L'évolution de la société contemporaine et la nécessité de former les dirigeants de l'Administration, <i>par André VAN BEYLEN</i>	48- 55
Vision nouvelle du phénomène fédéral, <i>par Jean-Maurice DEHOUSSE et URBAIN DESTREE</i>	56- 70
La réglementation du parti politique en Italie, <i>par Francesco LEONI</i>	71- 76
Pourquoi le fascisme n'a-t-il pas « pris » en France ? <i>par Henri BRUGMANS</i>	77- 85
Une nouvelle introduction aux problèmes de la communauté occidentale, <i>par Jerzy LUKASZEWSKI</i>	86- 88
Création d'une Assemblée atlantique, <i>par Joseph HARNED</i>	89- 93
Comptes rendus	94- 96

VOLUME VII - VOLUME VII

1965 - 1

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE * BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERAAFD :

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-président :** J. VAN HOUTTE, sénateur, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand —
Ondervoorzitter : senator, oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- Membres du Conseil :** L. CLAES, secrétaire général du Conseil Economique Flamand — secretaris-generaal van de
Leden van de Raad : Economische Raad voor Vlaanderen.
- V. CRABBE, chef de travaux à l'Université libre de Bruxelles — werkleider aan de Vrije
Universiteit te Brussel.
- R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des
Affaires étrangères, professeur à l'Université libre de Bruxelles — volksvertegenwoordiger,
adjunct Minister aan Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de Vrije
Universiteit te Brussel.
- L. GYSELYNCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Uni-
versiteit te Brussel.
- P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre des Affaires cultu-
relles, professeur à l'Université de Liège — volksvertegenwoordiger, oud-Minister van
Culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie de l'Université
libre de Bruxelles (fondé par E. Solvay) — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het
Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel (opgericht door E. Solvay).
- H. JANNE, sénateur, Ministre de l'Education nationale et de la Culture, professeur à l'Uni-
versité libre de Bruxelles — senator, Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur,
professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer bij de Raad van
State, professor aan de Universiteit te Gent.
- A. MOLITOR, chef de cabinet du Roi, professeur à l'Université catholique de Louvain —
cabinetschef van de Koning, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L. OPDEBEECK, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de la fonction publique —
secretaris-generaal van Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het openbaar ambt.
- P.H. SPAAK, membre de la Chambre des Représentants, Vice-Premier Ministre et Ministre
des Affaires étrangères, ancien Secrétaire général de l'O.T.A.N. — Volksvertegenwoor-
diger, Vice-Eerste-Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, oud-Secretaris-generaal
van N.A.T.O.
- L.E. TROCLET, sénateur, ancien Ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles —
senator, oud-Minister, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, ancien ministre des Affaires étran-
gères, professeur à l'Université catholique de Louvain — volksvertegenwoordiger, oud-
Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Secrétaire général :** A. PHILIPPART, chargé de cours à l'Institut d'Etats sociaux de l'Etat (Bruxelles), chargé
de mission à la Direction générale de la Recherche scientifique — Docent aan het
Instituut voor Sociale Studiën (Brussel), gelastigde aan de algemene directie van het
wetenschappelijk onderzoek.
- Secretaris-generaal :** W. DEWACHTER, assistant de recherche au Centre d'Etudes politiques de l'Université catho-
lique de Louvain — onderzoeksassistent aan het Centrum voor politieke Studiën aan
de Katholieke Universiteit te Leuven.
- RES PUBLICA : Directeur :** J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke
Universiteit te Leuven.
- Rédacteur en chef :** Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van
Hoofdredacteur : Europa (Brugge).
- Comité de Rédaction :** M^{me} COGNIOUL; MM. A. BRUYNEEL, H. Fr. DE CROO, Cl. de GROULART, J. DE STAERCKE,
Cé. F. NOTHOMB, P. ORIANNE, Ch. REBUFFAT, R. STEPHANE, G. VIDICK, D. WIGNY.
- SIEGE DE L'INSTITUT :** Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 -
ZETEL VAN HET INSTITUUT : C.C.P. n° 533.74 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Velden-
straat, Brussel 5. Tel. : 48.79.65 - P.C.R. n° 533.74.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous les pays.
L'Institut belge de Science politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

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

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

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

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

Science politique et tâches de prévision

par Bertrand de JOUVENEL,

★

Bertrand de Jouvenel avait été chargé d'organiser au sein de la Conférence bis-annuelle de l'Association Internationale de Science Politique (réunie à Genève en septembre 1964), un groupe de discussion sur La Conjecture Politique. Le présent texte et celui qu'il a présenté en cette occasion comme argument du débat. Il se situe dans le cadre général du projet Futuribles qui a pour objet de promouvoir la spéculation sur l'avenir.

I

Le politiste est l'éducateur des hommes publics en formation, le conseiller des hommes publics en activité. Hommes publics, ceux qui ont part, grande ou petite, au maniement des pouvoirs publics ; pouvoirs publics, c'est-à-dire moyens concentrés d'affecter l'avenir.

Nous ne pouvons rien sur le passé, ni sur le moment qui est en train de passer, seul l'avenir est sensible à nos actions, dites volontaires si elles visent un but, rationnelles si elles y sont ajustées, prudemment conçues si nous avons tenu compte des circonstances futures que notre action pourrait rencontrer et qui seraient propres à en changer l'issue. Les circonstances futures possibles sont dites « états de la Nature » dans la Théorie de la Décision, qui nous avertit de les considérer avec soin avant de choisir entre les actions qui nous semblent possibles (1). Un résultat recherché dans l'avenir, la prise en considération de circonstances intervenant dans l'avenir, en faut-il dire plus pour faire sentir que « les vues d'avenir » sont essentielles aux décisions présentes ?

Quelqu'image d'avenir est toujours implicite dans une décision ; mais comme implicite elle peut être d'une improbabilité qu'un peu de réflexion ferait sentir. C'est pourquoi Thucydide fait dire à Archidamos s'adressant à l'Assemblée lacédémonienne, à la veille de la guerre du Péloponnèse : « Notre

sera la responsabilité des événements, bons ou mauvais : donc, prenons le loisir de les prévoir autant qu'il se peut » (2).

Quel point de départ que ce texte ! Le plus grand des historiens nous avertit que nous sommes auteurs de notre sort.

Qui prend, sans réflexion suffisante, une décision lourde de conséquences pour lui-même, fait preuve de légèreté : mais cette légèreté devient culpabilité chez le magistrat ou citoyen participant à titre principal ou accessoire à une décision publique dont les conséquences affecteront un grand nombre. Dès lors le politiste doit reconnaître, dans l'effort de prévision, une obligation morale impérieuse, qui doit être d'autant plus vivement ressentie que l'on a plus de part à la décision ; et il convient au politiste d'imprimer le sentiment de cette obligation.

Mais dire que les décisions publiques *devraient* être prises avec prévoyance, c'est formuler un précepte. Comment suivre ce précepte si nous ne développons point l'aptitude correspondante, la *capacité* de prévoir. Sachant que la prévision est nécessaire, le politiste doit s'appliquer à développer cette capacité chez lui-même et chez ses élèves, et il doit en offrir l'emploi aux politiciens qu'il lui appartient de conseiller : *Il appartient à la fonction du politiste d'être expert en prévoyance* : c'est là mon premier point.

Est-il besoin de préciser qu'expertise n'est point infailibilité ? Que le politiste se trompe sur le cours des événements ou sur les conséquences d'une action, cela doit arriver souvent ; c'est assez qu'il se trompe moins fréquemment que le politicien moyen, ce qui n'est pas beaucoup exiger, et

(1) Cf. mon essai « Les Recherches sur la Décision » in *Bulletin SEDEIS*, 20 janvier 1962, et le chapitre XIII de mon livre *L'Art de la Conjecture*, Monaco, 1964.

(2) THUCYDIDE, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, liv. I, § 83.

s'il n'en était pas ainsi, il faudrait demander à quoi bon la Science Politique ? Seul le philosophe qui se prononce sur les impératifs catégoriques de la morale est en droit de repousser le souci de prévision comme indifférent à son sujet. Mais celui qui se présente en « savant » et qui s'attache à l'étude des « faits », comment ferait-il valoir l'utilité sociale de ses recherches si elles ne devraient point développer la perspicacité politique ?

Dans toute science, il y a rapport continuuel entre la recherche des faits et la construction des hypothèses, qui doivent rendre compte des faits et faire preuve de quelque valeur prédictive. Sans nul doute, c'est le passé seul qui est susceptible d'être connu, à proprement parler ; seul le Passé relève du « vrai ou faux » tandis que l'avenir est le domaine des « possibles » qui ne sont ni vrais ni faux : aussi ne peut-on quant à l'avenir qu'exprimer des jugements de probabilité, mais c'est par de tels jugements que les sciences comportent une utilité pratique. Comme je le soulignerai, il appartient à la nature de la politique que les probabilités apparentes y soient particulièrement difficiles à formuler et moins « fiables » qu'en aucune autre matière. Mais si l'on n'y visait nullement, faudrait-il parler de Science Politique ? Ou ce qui importe plus qu'une discussion sémantique, pourrait-on regarder la Science Politique comme apportant une contribution majeure à la prudence politique, ce qui doit assurément être son ambition ?

II

Comme les déclarations de probabilité au sujet de l'avenir sont le résultat d'investigations de faits, elles ne peuvent concerner que le domaine des phénomènes examinés par le chercheur. C'est une convention sémantique de notre temps que de deux termes synonymes, l'un grec, l'autre latin, et qui désignaient tous deux l'ensemble des relations humaines, le mot « social » ait été gardé pour ces relations en général, cependant que le mot « politique » a été limité à une partie de ces relations. Entre-temps cependant les fonctions du gouvernement se sont beaucoup étendues, de sorte que les soucis du magistrat embrassent un champ plus vaste que le domaine d'études du politiste. Donc le genre de prévisions que le politiste peut faire ne se rapporte qu'à une partie des phénomènes dont le magistrat politique doit s'occuper.

C'est à d'autres branches des sciences sociales qu'il appartient de fournir des prévisions spécifiques basées sur les investigations de chaque branche, et ressortissant à certaines sortes de décisions publiques. Les gouvernements ont pris l'habitude de consulter d'autres experts que les politistes au sujet des décisions concernant ce que Cournot appelait fort à propos « l'économie sociale ». Quand c'est l'avenir du trafic urbain qui est à l'étude, il est évident que l'on consultera d'autres spécialistes que les politistes pour obtenir des prévisions au sujet du nombre d'automobiles, des implantations d'usines, de la répartition géographique de la population, etc.

Ce point forme le deuxième de mon exposé. *Les décisions publiques exigent une variété de prévisions autres que les seules prévisions du politiste.* Nous pouvons supposer que ces différents genres de prévisions entrent en jeu au fur et à mesure que les circonstances le demandent. Mais ici se pose un problème assez important.

III

Je présenterai ce problème par un exemple concret se rapportant au ministère Brüning (1930-1932). Le docteur Brüning était devenu *Chancelier* en mars 1930. Voyons ce que disait le *Survey of International Affairs* pour 1930 (3).

« Le problème budgétaire a été de loin le plus intraitable de tous ceux dont l'Allemagne a eu à s'occuper... jusqu'au moment où nous écrivons ce rapport (été 1931); ce n'est que sous le ministère du Dr. Brüning que l'on a procédé à des mesures propres à réaliser une réelle amélioration... Le déficit cumulatif était de..., le déficit prévu de..., une action s'imposait donc d'urgence. Le Dr. Brüning fit immédiatement face à cette exigence par un décret d'urgence promulgué en juillet 1930, lequel fut suivi par deux autres décrets en décembre 1930 et en juin 1931 respectivement, le premier décret n'ayant pas corrigé la situation. » Ces décrets réduisaient brutalement les dépenses et augmentaient aussi les taxes. « Telles furent les mesures draconiennes auxquelles le Dr. Brüning se vit obligé de recourir. Il restait à voir combien elles seraient effectives en pratique, mais elles prouvaient au-delà

(3) Publié par le Royal Institute of International Affairs, London, 1931. Citations des pp. 531-536.

de tout doute ou de toute contestation le changement d'attitude des politiciens allemands responsables vis-à-vis des finances publiques. »

Quant à moi, je remarquerai qu'au moment où le Dr. Brüning devint Chancelier, l'Allemagne comptait trois millions de chômeurs ; après deux ans de « mesures draconiennes », elle en comptait six millions ; il trouva, lorsqu'il devint Chancelier, 12 nazis au Reichstag ; après ses premiers six mois de pouvoir, leur nombre atteignait 107 (élections de septembre 1930) et peu de temps après qu'il eut abandonné sa fonction (mai 1932) les nazis obtinrent 230 sièges (31 juillet 1932).

Imaginons maintenant qu'un politiste se soit adressé au Dr. Brüning en avril 1930, lui disant : « Ignorant en fait de finances publiques, je veux croire que les mesures qui vous ont été conseillées par les experts financiers sont les plus indiquées pour équilibrer le budget (ce qui n'était pas le cas en réalité) ; ignorant en fait d'économie, je ne saurais vous dire quelles mesures pourraient effectivement réduire le chômage : c'est affaire d'autres spécialistes. Mais je puis vous dire *en ma qualité de politiste* que le chômage est un mal bien plus grave que le déficit budgétaire, qu'il représente un problème bien plus pressant et qu'il faut que vous lui donniez la priorité. Il est de mon devoir en outre de vous mettre en garde : vous ferez courir au pays un très grave danger politique si vous négligez de vous occuper du problème le plus important ».

En effet l'on paie très cher les erreurs « d'investissement » de l'attention publique. Ces erreurs sont fautes courantes parmi les politiciens. Voyez le triste cas du Dr. Brüning qui était un homme sérieux et honnête, qui s'est attaqué consciencieusement à ce qu'il estimait être le problème majeur : il s'est trompé dans les priorités et ses courageux efforts ont mené au désastre politique. Ceci fait ressortir combien il est important de classer les priorités. Je ne pense pas à une hiérarchie constante des valeurs (bien qu'elle soit fort importante) mais à un ordre actuel des priorités, en termes de ce que peuvent coûter les problèmes que l'on laisse se détériorer et aboutir à une crise.

Les politiciens s'étant avérés piètres juges de ces priorités, il faut que de meilleurs juges corrigent éventuellement leurs estimations : c'est le rôle du politiste qui doit donc agir en « généraliste » plutôt qu'en « spécialiste. Même s'il n'est compé-

tent que dans certains problèmes, il faut qu'il puisse les évaluer tous. Et ce rôle de « généraliste » est logiquement lié à son rôle de spécialiste : tous les problèmes sociaux que l'on néglige aboutiront en fin de compte dans ce champ des passions et des conflits qui est son domaine propre. On pourrait l'appeler un suzerain du domaine des questions sociales qui n'administre directement qu'une petite partie de ce domaine, mais qui doit avoir une vue d'ensemble sur le tout, car toutes les difficultés qui naîtront dans une des parties finiront par refluer sur son propre domaine. Il a compétence pour attirer l'attention sur un problème particulier et faire appeler les experts spécialistes de cette branche. Plus même, il a compétence pour dire à quelles questions ils doivent répondre, parce qu'il doit voir les relations qui existent entre les différents problèmes.

Un autre exemple pourra illustrer cette affirmation. Restée seule après la première Guerre mondiale pour maintenir la nouvelle carte d'Europe au tracé de laquelle Thomas Woodrow Wilson et Lloyd George avaient pris tant de part, la France établit des alliances avec quatre pays d'Europe orientale dont deux, la Pologne et la Tchécoslovaquie, étaient des voisins directs de l'Allemagne. Ces alliances comportaient une intervention militaire française au cas où l'Allemagne aurait attaqué la Pologne ou la Tchécoslovaquie. Une intervention militaire de quelle sorte ? Un simple coup d'œil sur la carte suffisait à montrer que la seule intervention effective était une invasion de l'Allemagne. Ces alliances exigeaient donc que l'armée française fût en premier lieu un instrument offensif : on décida exactement le contraire et la France fut équipée d'une armée purement défensive. On a donc pu prévoir une bonne dizaine d'années à l'avance ce qui devait se produire en 1939 : alors que presque la totalité des forces allemandes était lancée contre la Pologne, l'armée française était inutilement sur ses positions défensives, ayant été conçue pour la défense seulement (4). Non seulement était-il facile de prévoir ce qui allait arriver, certains dirigeants militaires le dirent derrière les portes, mais certains jeunes civils sans autorité le dirent ouvertement.

(4) Elle n'était même pas bien préparée à la défensive, comme le commandant Souchon le prophétisait déjà en 1929 dans *Feu l'Armée française* publié anonymement à Paris : « notre future armée sera démembrée, pourchassée et taillée en pièces avant d'avoir porté le premier coup. » Sur la contradiction signalée dans le texte, cf. mon article « L'Erreur Mortelle de la Défense Nationale », *Revue Hebdomadaire*, 15 avril 1939.

N'était-ce pas là, une fois encore, un cas pour le politiste ? N'était-ce pas à lui d'attirer l'attention sur le hiatus qui avait été créé entre la politique diplomatique et la politique militaire ? (5)

J'ai choisi deux exemples de fautes fatales dont je puis témoigner qu'elles étaient perceptibles à l'époque. La première d'entre elles était la conséquence d'une erreur de classification des priorités, la seconde d'une incohérence de politiques. N'est-ce pas le rôle des politistes d'avoir une vue suffisamment générale de la situation pour attirer l'attention sur des fautes pareilles ? C'est mon troisième point. *Il appartient au politiste d'apprécier les priorités, et de se prononcer sur la cohérence de politiques que par ailleurs il peut être inapte à discuter en détail.*

IV

Ce que nous venons d'exposer ci-dessus signifie que le politiste doit se tenir au fait des changements présents et à venir dans des domaines non politiques, et pour cela il doit maintenir un échange continu de vues avec les experts de ces autres domaines sur les événements futurs. Un exemple simple : supposons que le spécialiste des questions relatives à la balance de paiements prévoie la nécessité de ralentir les augmentations des coûts. Tel clan d'économistes n'en verra d'autre moyen qu'une constriction générale de l'économie, créant, comme on dit « une détente sur le marché du travail » ou, pour parler franc, un certain degré de chômage. D'autres, répuant à ce mal social, préconiseront une « politique des revenus ». Le politiste pourra d'une part redouter les conséquences politiques du chômage, d'autre part douter que la « politique des revenus » soit politiquement réalisable ; s'il en était ainsi, il demanderait aux économistes une nouvelle consultation : un taux de change flexible ne ferait-il pas l'affaire ?

Comme tout changement estimé probable aura des répercussions dans de nombreux domaines, comme tout changement projeté comporte de nombreuses implications et exige une variété de conditions, il est clair qu'une société qui se caractérise par une transformation rapide a besoin de ce que j'ai appelé ailleurs un « Forum Prévisionnel » où les anticipations sont confrontées et où les incohérences découvertes donnent une indication des mesures à prendre. Je n'ai pas l'intention d'exposer ici une nouvelle fois les raisons pour établir

un Forum Prévisionnel ; il suffit que je définisse mon quatrième point : *Le politiste doit chercher à coordonner les anticipations.*

Cette tentative d'avoir une vue d'ensemble complète est certainement utile à long terme mais elle répond en même temps à un besoin urgent du politiste.

V

La vigilance étendue à tous les domaines doit permettre au politiste de découvrir les sources de difficultés politiques futures. *Le politiste doit être un détecteur de difficultés futures : c'est mon cinquième point.*

En effet, les difficultés sont son affaire. Est-il jamais plus utile qu'au moment où il annonce la guerre imminente ou montre les moyens de l'éviter ? Que les prévisions de l'expert en politique étrangère tournent autour d'une possibilité de guerre, tout le monde l'admet ; mais on admet moins facilement que l'équivalent de la guerre sur le plan intérieur joue un rôle tout aussi vital dans les spéculations du spécialiste en politique intérieure. Le contraste est compréhensible : on voit le système international comme un système d'antagonismes, le système national comme un système de coopération. L'accent même des mots change lorsque nous passons d'un système à l'autre. Lorsque nous parlons du système des Puissances avec une majuscule nous désignons des acteurs indépendants par leurs ressources réelles, par leurs *moyens* ; cependant que lorsque nous parlons du système des pouvoirs ceux-ci sont des *droits* à exercer fonctionnellement au service de l'ensemble national.

On suppose en général des « Home affairs », pour employer la formule heureuse des Britan-

(5) On pourrait s'étendre sur les conséquences du manque de logique dans les cas cités ici. D'abord, la découverte de l'impuissance de l'armée française détermina l'attitude du gouvernement au temps de Munich ; mais comme ils ne pouvaient pas croire à pareille impuissance, il est compréhensible que les dirigeants soviétiques aient interprété notre abandon honteux de la Tchécoslovaquie comme une manœuvre machiavélique pour détourner l'attaque des Allemands sur la Russie, ce à quoi aucun Français responsable ne pensait. Ensuite comme les Polonais avaient confiance en l'armée française, ce dont je pus me rendre compte étant avec eux lors de la campagne de 1939, ils jugèrent superflu d'accepter, lors des négociations anglo-franco-russes antérieures, que les Russes pussent entrer sur leur territoire, ce que les Russes avaient naturellement posé comme condition à leur appui. Cela rendit les Soviétiques encore plus sceptiques vis-à-vis de nous et cette méfiance peut à son tour avoir déterminé l'accord von Ribbentrop-Molotov.

niques, qu'elles seront plus calmes que les affaires étrangères. L'on suppose que les institutions établies pour veiller aux affaires intérieures sont et resteront capables de « digérer » les problèmes qui peuvent se poser : il se produit une division politique chaque fois que des hommes s'opposent violemment à propos de ce qu'ils estiment qu'il faut faire ; mais on considère cette division comme terminée le jour où la question est réglée par une procédure de décision établie (par exemple, un « vote » parlementaire).

Le politiste devrait se rendre particulièrement compte que les choses ne sont pas aussi simples, mais sa fonction de professeur d'institutions l'amène à communiquer et, de là, à adopter une vision optimiste. Sa fonction essentielle et primordiale est de parler à de futurs citoyens et à d'éventuels magistrats et de les rendre capables de participer à la direction des affaires publiques, une direction qui est organisée en fonction d'un système défini. Ce système doit leur être exposé et expliqué, de façon qu'ils s'y sentent familiers, et comme le connaissant et comme l'acceptant : il est certainement fort important pour une République que ses citoyens aient confiance dans la forme de gouvernement établie et la respectent. Les institutions politiques, précaires par nature, deviennent solides et stables par la foi, qui doit donc être cultivée. Cependant en cultivant cette foi on court le risque de devenir trop confiant. Penser que ce qui n'est pas permis n'est pas possible, est excellent pour la morale mais nuit à la prudence. Il est bon que les actions se déroulent dans les limites des procédures établies, mais il est dangereux que l'imagination de l'expert soit confinée dans ces limites. Pour citer un exemple, que j'avoue être extrême, et même caricatural, de ce danger : ceux qui appelèrent Hitler à la Chancellerie en janvier 1933 crurent apparemment qu'il serait paralysé dans ce poste par l'article 58 de la Constitution de Weimar, disant que toutes les décisions gouvernementales devaient être prises par une majorité du Cabinet, où Hitler se trouvait en minorité puisqu'il n'y avait que deux ministres de son parti. J'ai dit que l'exemple était extrême et caricatural, je ne veux pas dire que les politistes seraient enclins à commettre de telles erreurs. Mais il est vrai certainement qu'en hommes raisonnables et respectueux de la loi ils auront tendance à juger fort peu probables les grandes déviations du cours normal.

Ils ne prévoient pas facilement des événements dramatiques. Les Etats-Unis sont sans doute le pays le mieux équipé en politistes, dix-neuf politistes sur vingt dans le monde probablement sont Américains. Il serait intéressant de savoir combien d'entre eux avaient prévu l'ascension sensationnelle de McCarthy et sa chute tout aussi sensationnelle. Ou encore quelle proportion de ceux-ci avait prévu que le parti républicain serait noyauté par le groupe Goldwater.

Ce n'est pas là une critique de ma part : d'abord il est difficile dans tous les domaines de faire de bonnes prévisions ; deuxièmement, cette difficulté est le plus prononcée en politique ; enfin et surtout, les politistes en général n'ont pas jugé que c'était leur fonction de prévoir ; quand ils le font cependant ils ont tendance à souligner qu'ils le font en tant que citoyens et non pas en tant que savants. Le seul objet de ma remarque est d'attirer l'attention sur une disposition psychologique qui subsisterait, à mon avis, même si les politistes voulaient adopter l'opinion ici exposée et considérer que les conjectures font partie de leur fonction ou même sont le résultat pratique final de leur science. Dans de telles conditions, ils seraient encore peu enclins à prévoir des perturbations, des tumultes, des troubles. Donc si cette prévision de troubles est la plus importante, comme je le pense, il faudrait faire un effort psychologique pour vaincre cette tendance à pronostiquer une évolution relativement calme (6).

VI

La conjecture politique exige une étude du comportement politique : ce sixième point est assez évident en soi ; toute science étudie le comportement des objets sur lesquels elle désire faire des déclarations générales et d'une validité durable, pouvant être utilisées pour une prévision. Il n'est pas nécessaire non plus de recommander l'étude du comportement politique : c'est actuellement la branche la plus estimée de la science politique (7).

(6) Dans son exposé magistral des prévisions dans le domaine économique, Theil note que les changements à venir sont en général sous-estimés (H. THEIL : *Economic Forecasts and Policy*, Amsterdam, 1961, part. V). Si notre esprit a déjà tendance à sous-estimer les changements qui peuvent se produire dans un cours normal, il accepte encore plus difficilement des solutions de continuité.

(7) Voir la classification des différentes branches de la science politique dans l'article d'Albert Somit et Joseph Tanenhaus, « Trends in American Political Science », dans *The*

Je crois néanmoins qu'il reste quelque chose à dire sur ce point.

« Les études de comportement » comme on les appelle, sont conçues en fonction de comportements ordinaires, le mot *ordinaire* signifiant à la fois, et fort proprement, ce qui n'est pas exceptionnel et ce qui a sa place dans un ordre défini. Les temps de troubles cependant se caractérisent par des conduites extraordinaires : la conduite de la force publique à l'époque de l'indépendance du Congo fut une grande surprise : pareille et toute aussi surprenante fut la conduite des Gardes françaises le 14 juillet 1789. On a découvert, il n'y a pas longtemps, que des fonctionnaires allemands méticuleux et respectés avaient été les auteurs d'actions abominables dans les camps de concentration, à la stupéfaction de leurs collègues ; n'eussent été ces événements historiques, ils auraient pu mener une vie irréprochable et personne ne les eût jamais soupçonnés capables de ce qu'ils ont fait. Bien sûr, dire que les gens n'auraient pas été criminels s'il n'y avait eu les circonstances n'est pas une excuse comme on le croit souvent : les actions des hommes leur sont propres et les traits qui se manifestent dans certaines circonstances ont toujours été latents. C'est un avertissement que le comportement que nous observons n'est pas le seul dont le sujet observé soit capable.

L'instabilité du comportement est une des grandes difficultés que l'on rencontre en conjecture politique. Nous savons évidemment que le comportement d'un homme est variable, mais il ne l'est nulle part autant que dans le domaine politique. Nous n'avons aucune idée de ce que sera le comportement d'un être dans des conditions d'effervescence si nous ne l'observons jamais que dans des conditions normales, quand il vote d'une façon ou de l'autre, qu'il assiste à des réunions ou non, qu'il propose une résolution ou lève la main. Nous verrons non seulement qu'en des moments d'effervescence, les mêmes personnes ne se conduiront pas de la même façon, mais nous remarquerons également que ce ne seront pas les mêmes personnes qui occuperont la scène. En circonstances normales, si l'on range les personnes selon leur degré d'activité politique, on constate que cette activité n'est intense que pour un petit nombre et décroît rapidement au fur et à mesure que l'on considère un plus grand nombre de personnes.

Quelle que soit l'égalité des droits politiques, la

participation de la majorité à la totalité de l'activité politique est tellement faible, et celle d'une petite minorité tellement intense, que la couleur et le caractère général d'une activité politique nationale reflètent en réalité ceux d'une minorité active. Pour cette raison, la nation paraît toute changée si la minorité qui donne le ton est changée ; or ce qui advient durant une effervescence est justement un changement de personnel, tel que les acteurs d'hier ont disparu, remplacés par d'autres qui sont d'allure toute différente.

Le grand mérite d'un système effectif à deux partis est qu'aucun homme ne peut atteindre une certaine importance politique sinon par un progrès lent au sein de l'un ou l'autre parti, progrès au cours duquel il sera l'objet de filtrages successifs au long de sa carrière. Les deux partis apportent une grande contribution à la stabilité en conspirant pour persuader le public qu'à eux deux ils épuisent les possibilités. Mais le politiste ne peut pas ignorer que toute salubre que soit cette croyance, elle ne correspond pas à la réalité : il y a des êtres qui peuvent subitement émerger de l'obscurité, quand l'occasion se présente, et chasser les petites armées engagées dans un duel civilisé. Les têtes enlevées par paniers de la guillotine représentaient tout l'éventail des opinions avant la Révolution française (et même pendant la Révolution) ; ce fut également le cas dans les camps de concentration soviétiques et nazis.

Tout cela fait partie du processus d'effervescence. Permettez-moi de dire que c'est un fait auquel les politistes n'ont pas accordé l'attention qu'il fallait. Ils ont eu tendance très souvent à considérer les événements de cette nature comme inévitables quand ils se sont produits et inimaginables où ils ne se sont pas produits. Que là où ils se sont produits, c'est preuve qu'il y avait « raison suffisante », est une tautologie sans intérêt ; ce qui est utile est de trouver, si possible, ce qui aurait pu faire une différence. Ce n'est plus la mode pour les historiens de s'arrêter en cours d'exposé à un point qui leur semble décisif et de noter à partir de ce point quelles auraient pu être les conséquences d'une décision ou d'une action différentes. Il se peut

American Political Science Review, déc. 1963, vol. LVII, n° 4. Les auteurs ont demandé à des politistes dans quelle branche de la science on faisait le travail le plus important, et le « comportement » dépassait largement les autres branches, tandis que la « théorie politique » venait en dernier.

que ces exercices ne conviennent pas à la science historique ; ils conviennent par excellence à la science politique.

Notre science a grand besoin d'une étude systématique de l'apparition de ces « changements d'état » que nous avons appelés ici « effervescences ». Si je ne me trompe, cette étude ne confirmerait pas le finalisme effrené et sans caution de ces philosophies agnostiques de l'Histoire, selon lesquelles les événements tumultueux arrivent lorsqu'ils sont appelés pour amener à l'existence un ordre nouveau prédéterminé. C'est là un ultra-Providentialisme athée, qui n'a point conscience de sa naïveté.

J'ai remarqué que les études de comportement ont tendance à ne pas tenir compte des changements de comportement qui accompagnent les « effervescences » et n'accordent pas suffisamment d'importance à ce qui peut les provoquer. Il faut encore ajouter une autre remarque relative aux conditions normales.

Les phénomènes politiques ont par nature un rythme différent des phénomènes sociaux. Prenons par exemple l'attitude vis-à-vis de la consommation d'alcool. Supposons que sur une période donnée le nombre d'abstinents passe d'une petite minorité à la majorité. En tant que phénomène social, cette évolution peut être continue et se développer jusqu'à n'importe quel point sans interruption. Mais imaginons maintenant que l'abstinence devienne politiquement militante : dès que les abstinents auront atteint la majorité, ils interdiront l'alcool à la minorité : discontinuité, rupture et cause d'« effervescence ». Ainsi la diffusion d'une attitude politique donne naissance à des événements distincts, ce qui n'est pas le cas pour les attitudes sociales.

Cependant l'exemple ci-dessus suppose une démocratie parfaite où les décisions sont prises par une majorité populaire, ce qui ne se produit dans aucun Etat moderne. Au contraire, la tendance actuelle veut que les décisions majeures soient confiées à une seule personne : ainsi, par exemple, aux Etats-Unis, le Congrès prend la décision relative à la proposition du Président au sujet de l'aide financière à accorder au Sud-Viet-nam, mais le Président peut décider tout seul d'une opération militaire contre le Nord-Viet-nam.

De là suit que le politiste, dans ses conjectures,

doit tenir compte du caractère individuel, ce dont le sociologue n'a pas à s'occuper. Un phénomène social est le résultat d'un nombre élevé de décisions individuelles, un agrégat qui reflète les attitudes en proportion de leur fréquence. Pour cette raison, en faisant des pronostics sociaux l'on peut très bien ne pas tenir compte de l'attitude d'une petite minorité — ainsi le refus de l'automobile par la secte des Amish en Pennsylvanie ne pèse nullement dans les estimations des ventes futures de voitures aux Etats-Unis — et le sociologue qui fait des prévisions ne doit pas, ou mieux ne peut pas, tenir compte de pareilles particularités : s'il désire estimer le nombre de divorces qu'il y aura l'année prochaine, il ne jugera d'aucune importance l'information que Jean et Marie se disputent souvent. Il n'en va pas de même en politique : une attitude relativement peu répandue, par exemple un antisémitisme violent, peut prendre une importance soudaine si c'est ce que ressent l'homme qui atteint le poste le plus important dans un pays ; mais plus généralement, même sans qu'il fasse preuve d'une particularité aussi extrême, chaque petit trait de l'individualité du « Prince » revêt une grande importance à cause du facteur de multiplication qu'est un grand pouvoir.

C'est un élément qui a toujours été reconnu. Nous avons des documents de prévision politique vieux de plusieurs siècles dans les courriers diplomatiques ; si l'ambassadeur doit son caractère public à sa qualité de porte-parole officiel de son souverain, les missions permanentes à l'étranger, aussitôt établies, fonctionnèrent surtout comme postes d'écoute d'où l'on faisait des rapports sur l'évolution politique actuelle ou à venir dans le pays de résidence. Ce furent les premiers rapports politiques d'une immense valeur pour l'historien parce qu'ils exposent des états de choses, mais aussi une source riche, à ce titre inexploitée, pour l'étude de la conjecture politique. Plus le message de l'informateur politique contient de prévisions, plus il est intéressant : le rédacteur communiquait des faits accomplis, qui lui servaient également de matière première pour son « produit transformé », ses prévisions. Combien de thèses à écrire sur les procédés de conjecture qu'elles révèlent ! Or, une connaissance superficielle de ces messages permet de remarquer quelle place y occupent les descriptions de traits personnels : le caractère du prince, de ses ministres et de ses favoris, celui aussi de ses successeurs éventuels.

Que de changements peut entraîner la plus simple substitution de personnes ! Frédéric II le Grand écrivait en janvier 1762 au marquis d'Argens : « Si la fortune continue à me persécuter, je vais certainement sombrer », et il ajoute qu'à moins d'un retour de fortune, il pourrait le mois suivant suivre l'exemple de Caton, « Caton et le petit tube de verre que je possède ». Mais au moment où il écrit, le changement s'est déjà produit : l'impératrice Elisabeth est morte et son neveu Pierre III lui a succédé ; le nouveau tsar est un admirateur fanatique de Frédéric II et il soulage immédiatement la pression exercée sur le roi de Prusse en rappelant ses troupes. La brève période que Pierre resta sur le trône suffit pour renverser le courant.

Pouvons-nous vraiment dire que les personnalités comptent moins de nos jours ?

Pourquoi l'Ouest a-t-il frémi lorsque se répandit la fausse nouvelle du décès de M. Khrouchtchev ? Et dans les démocraties libérales, n'avons-nous pas vu les hommes mêmes qui voient dans la politique le résultat de forces impersonnelles, manifester une vive crainte quand il sembla que Goldwater pourrait devenir Président ?

Les personnalités sont toujours importantes en politique et elles ne l'ont jamais été autant qu'en notre siècle, lequel a cherché en même temps à collectiviser l'individu et à individualiser la force collective. Il en découle à mon avis une plus grande prévisibilité pour les questions relatives à l'économie sociale, mais une prévisibilité moindre pour les questions purement politiques. Loin de moi l'idée d'exagérer la liberté d'action de l'homme au sommet ! Il est toujours assis sur un volcan mais la façon dont il y est assis fait toute la différence.

De ces remarques on peut conclure que les méthodes qui nous sont utiles pour les prévisions de changements sociaux, qui sont continus et insensibles aux particularités, ne conviennent pas aux phénomènes politiques qui ont des propriétés différentes.

VII

C'est une des grandes ambitions des sciences sociales modernes d'étudier les phénomènes avec une objectivité totale ; cette ambition se comprend étant donné que c'est la méthode qui a conduit l'esprit humain à des succès phénoménaux dans les sciences physiques, qui servent de modèle et

de base à toutes les autres. Ce qui a gêné ce progrès est notre tendance apparemment innée à accorder une personnalité presque humaine aux objets. Il n'est pas très utile, si l'on désire contrôler les inondations, de les considérer comme un signe de colère des esprits du fleuve qui devaient être apaisés par des dons, peut-être par des sacrifices humains. Notre connaissance et notre maîtrise de la nature ont progressé à mesure que nous avons cessé de considérer les objets naturels comme des personnes capricieuses agissant selon leurs humeurs, et les avons vus comme des « choses » qui agissent comme le veulent les circonstances. On peut dire de la Bible, comme elle répudie vigoureusement l'animisme et dépersonnalise les objets, qu'elle a ouvert la voie aux sciences occidentales (8).

Nous pouvons voir que la disparition des « génies des choses » est historiquement associée à une procédure d'enquête qui cherche à établir comment les objets réagissent dans des conditions diverses et à déduire depuis les régularités observées, des déclarations de valeur conjecturale. La procédure a le maximum de valeur pratique lorsqu'elle nous permet de prédire avec certitude comment l'objet réagira dans certaines conditions futures et donc aussi de déterminer les conditions qu'il faut créer pour obtenir que l'objet réagisse comme il nous convient. Ces grands résultats pratiques de la méthode sont pleinement réalisés si l'objet étudié est une « chose » qui doit nécessairement « se conduire » en conformité passive parfaite avec les conditions où elle se trouve. Il est compréhensible par conséquent que la méthode ait été appliquée par extension aux animaux à la suite de l'assertion de Descartes concernant leur caractère de « machines », et que Condillac et La Mettrie aient encore étendu l'application de cette méthode à l'homme, étant donné l'opinion qu'ils en avaient.

Quel qu'ait pu être le rôle historique de la tendance à considérer l'homme comme « une simple chose » dans l'extension de cette méthode d'enquête aux êtres humains, c'est une erreur (9) que

(8) Le fait que la mort du grand Pan ou la dépersonnalisation des objets naturels aient impliqué une grande perte de révérence ou de plaisir sensible, n'entre pas ici en ligne de compte.

(9) L'erreur provoque de vives querelles entre ceux qui, révoltés que l'homme soit considéré comme une simple chose, répudient inutilement la méthode scientifique et ceux qui, pratiquant cette méthode, défendent inutilement la notion de

de considérer que la validité de la méthode, appliquée à son cas, dépend de cette supposition ontologique. La toute première chose que l'on constate dans cette application, est que les hommes ne font pas preuve de la même uniformité de conduite que celle que nous attendons des choses. De sorte que cette application (scandaleuse pour d'aucuns qui considèrent qu'elle abaisse l'homme au simple statut de chose) prouve en fait qu'il n'est pas une chose. Mais la méthode n'est pas pour autant sans valeur : malgré que nous trouvions dans un groupe d'hommes des conduites différentes dans des conditions égales, si nous notons la distribution de ces conduites et son mode, et si nous constatons que sur une période donnée cette distribution et son mode ne changent que peu ou ne bougent que lentement, nous pouvons en tirer un moyen de prévision, comme l'a fait remarquer Quételet (10).

Quelques mots encore sur l'objectivité : la méthode scientifique à propos des choses a substitué à l'interprétation de leur « génie » l'examen de leurs prestations. Nous ne tentons pas de comprendre l'esprit de l'objet, nous tentons de le suivre objectivement avec attention. Dans les différends métaphysiques de la sociologie, l'on discute beaucoup du pour et du contre de cette objectivité.

Il n'y a pas de mal à observer une nation comme si c'était une fourmilière, seulement c'est une méthode appauvrissante. Si c'était la meilleure il faudrait absolument défendre aux ethnologues, qui vont étudier des peuples soi-disant primitifs, d'apprendre la langue de leurs hôtes : les conversations donnent toujours une idée des sentiments des hommes, de leurs intentions, de leurs valeurs : et par là l'ethnologue perdrait cette objectivité que certains jugent absolument essentielle. L'objectivité a en effet été utilisée comme artifice littéraire par les esprits du XVIII^e siècle, et plus particulièrement par Voltaire, pour ridiculiser le comportement social. Si l'on considère un comportement d'un point de vue qui annule les valeurs qui l'inspirent et donc lui ôte toute signification, il est certes facile de le faire paraître insensé : de cette façon on le rend également imprévisible. C'est là un avertissement qu'il ne faut pas pousser l'objectivité trop loin ; le sociologue doit placer les comportements tangibles qu'il observe dans le cadre des croyances et intérêts prédominants. Un économiste peut ne pas aimer les voitures, il peut en guise de plaisanterie décrire les week-ends comme un essaimage

sans but des citoyens hors de leur ruche à la suite d'une perturbation périodique de la vie normale dans ces ruches : ses prévisions doivent quand même tenir compte du désir connu de l'homme d'avoir une voiture. Il n'y a pas de prévision possible si les données sur ce que font les hommes ne sont pas complétées par des données sur leurs sentiments, leurs besoins, leurs aspirations, leurs jugements. Ces données peuvent ne figurer qu'implicitement dans un modèle qui assume de la sorte qu'elles ne varient pas avec le temps ou qu'elles varient selon une loi supposée.

Mais la situation est toute différente pour celui qui fait des prévisions politiques : il doit se concentrer sur les sentiments, les attitudes, les jugements, car ce sont des facteurs qui dans son domaine changent rapidement et en profondeur avec des conséquences de fait importantes. Combien de temps, combien peu de temps après l'ultime résistance d'Hitler à Berlin n'ai-je pas entendu un groupe ADA (11) de New York acclamer le slogan du maire Reuther « Berlin est l'avant-poste et le symbole de la liberté ». Comme la signification avait changé ! Était-ce vraiment parce que l'intérêt national des E.-U. le demandait ? Ils m'irritent ceux qui expliquent les attitudes émotionnelles d'êtres humains par l'intérêt rationnel de collectivités : il faudrait plutôt faire le contraire. Faut-il croire que la révolte antisoviétique des E.-U. aussi rapidement après la fin des hostilités, était inspirée par l'intérêt national ? Si c'était le cas, les troupes américaines auraient certainement été chargées les dernières semaines de la guerre d'occuper le plus possible de l'Allemagne et de la Tchécoslovaquie et d'y rester ! En réalité la politique suivie à partir de ce moment a été la conséquence d'un changement dans l'appréciation affective de la Russie staliniste.

L'histoire serait différente — en vérité il y aurait beaucoup moins d'Histoire au sens où l'on entend

la « simple chose ». La justification ou la condamnation de la méthode ne doivent pas dépendre de telles considérations mais de son efficacité. J'aimerais ajouter à ce point, bien que cela dépasse mon sujet, que le véritable danger du point de vue scientifique, comme d'ailleurs de toute conception intellectuelle, est que l'enthousiasme excessif pour les déclarations générales, tout utile qu'il soit, peut nuire à notre appréciation du particulier et de l'unique.

(10) A. QUETELET, *Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale*, Paris, 1835, 2 vol.

(11) « Americans for Democratic Action », groupe intellectuel gauchisant.

le mot — si la politique correspondait à une conception relativement stable de l'intérêt national. Voyons par exemple les relations de « guerre ou paix » de la Grande-Bretagne avec Hitler en moins de cinq ans. Mars 1936 : les troupes hitlériennes occupent la Rhénanie, démilitarisée selon le traité de Locarno que la Grande-Bretagne a signé : tout ce que les Britanniques avaient à faire était d'appuyer et d'encourager les Français hésitants, qui auraient facilement pu réoccuper la Rhénanie et auraient de la sorte donné au prestige de Hitler un coup peut-être décisif ; les Britanniques choisissent l'attitude opposée.

Été 1938 : après l'Anschluss, c'est la Tchécoslovaquie qui est menacée, les Français sont prêts à réagir, le gouvernement britannique invente la mission Runciman qui aboutit à Munich, « la paix en notre temps ». La situation militaire a fortement empiré, mais le 15 mars 1939 l'annexion de la Tchécoslovaquie, devenue sans défense par amputation, choque l'opinion publique britannique et la Grande-Bretagne devient militante. Qu'importe que l'alliance espérée avec les Russes échoue, c'est la guerre ; les Français ont perdu courage, suivent à contre-cœur et, comme il se verra, inefficacement. Octobre 1940 : la France a été complètement défaite, la seule puissance restante en Europe est l'Union soviétique, actuellement l'alliée de l'Allemagne ; Hitler offre la paix à l'Angleterre, sans qu'il doive lui en coûter, qu'elle s'occupe seulement de son empire, qu'Hitler admire d'ailleurs. L'offre n'est même pas examinée : le cœur des Britanniques s'est tellement tourné contre Hitler que, sans tenir compte de leurs ressources et chances relatives, ceux-ci veulent le combattre, adienne que pourra.

Cette terrible épreuve n'était pas nécessaire, dira-t-on, on ne répétera plus de pareilles erreurs ! Voire ! On les répète tout le temps (mais espérons sans les mêmes conséquences dramatiques) et il est naturel qu'on le fasse ; car à quelque moment que ce soit, la « situation actuelle » est jugée conformément aux sentiments et aux évaluations dominants. Il n'en va pas comme d'un problème d'échecs que tout le monde n'est pas également en mesure de résoudre mais que tout le monde voit de la même façon : la situation varie avec celui qui l'observe, elle n'est pas la même pour Baldwin, Chamberlain et Churchill. Et la politique d'une nation n'est pas le résultat de l'interprétation de la situation par un seul homme, mais la résultante d'une composition

de « lectures » différentes. Il est certain que les Etats-Unis avaient le pouvoir d'empêcher la capitulation de Munich et que Roosevelt en avait le souci. Il n'a pas alors jeté le poids de son pays dans la balance et fait, par une intervention diplomatique, l'économie de ce qui allait se produire quelques années plus tard. Comment l'expliquer ? Par l'état de l'opinion à ce moment. C'est aussi l'état de l'opinion qui ne lui permettait pas en 1941 d'engager son pays dans la guerre : le Japon allait se charger d'y remédier.

Ce que l'on appelle « la grande politique » abonde en exemples de sottises telles qu'on ne saurait les commettre dans un « jeu de stratégie ». L'exemple le plus éclatant se trouve dans la conduite du Japon en 1941. Selon son alliance avec l'Allemagne, il devait logiquement attaquer lui aussi la Russie, l'obliger à combattre sur deux fronts, et l'issue de la guerre mondiale en pouvait être changée. Au lieu de quoi, par l'agression de Pearl Harbor, le Japon fit basculer dans le camp ennemi l'énorme puissance américaine. On peut dire que l'entreprise hitlérienne a été condamnée par l'opération de Pearl Harbor. Le geste paraissait tellement contraire aux intérêts de ceux qui le faisaient, intérêts estimés selon leurs propres préférences, qu'il était par là imprévisible. Churchill a très bien dit à ce sujet : « Si complètement que l'on essaie de se mettre à la place de quelqu'un d'autre, on ne peut suivre l'esprit et l'imagination des hommes dans des développements qui échappent à la raison. Cependant la folie est une maladie qui présente un avantage à la guerre : celui de réaliser la surprise » (12).

Revenant sur un terrain plus familier, il est difficile de ne pas trouver curieux le contraste entre 1954 et 1964 dans l'attitude américaine en Indochine. Prenons comme donnée de fait qu'au cours d'une longue suite d'années, les gouvernants américains ont eu pour intention constante d'arrêter l'extension du communisme dans la péninsule indochinoise en soutenant à grands frais une résistance armée. C'est la donnée de fond. Maintenant sur ce fond situons le fait qu'à dix ans de distance, des porte-avions américains se trouvent dans le golfe du Tonkin, à la disposition du président des Etats-Unis, pour une attaque aérienne. Au printemps 1954, il y a beaucoup à espérer d'une attaque

(12) *Mémoires de Guerre*, t. III, livre II, chap. XI.

aérienne contre Dien-Bien-Phu. Les résultats probables (mais évidemment pas certains) étaient : l'armée française sauvée, l'armée de Giap (qui à ce moment présentait un objectif concentré) meurtrie, l'État du Viet-nam (pas encore divisé) libéré — du moins pour une certaine période — de la pression communiste, l'infiltration communiste arrêtée au Laos et au Cambodge. Le président Eisenhower s'oppose à cette attaque qui aurait pu avoir de telles conséquences ; l'attaque est lancée au début d'août 1964 quand elle offre beaucoup moins de promesses. En termes de stratégie l'on ne peut pas expliquer qu'elle n'ait pas été lancée en 1954 plutôt qu'en 1964. Il faut l'expliquer en termes politiques ; et je ne veux pas dire en terme de politique officielle, car l'attaque de 1954 aurait été exécutée à la demande d'un État officiellement souverain sur son propre territoire contre des hommes qui, officiellement également, étaient des rebelles ; alors que l'attaque de 1964 est lancée contre le territoire d'un État souverain. Il ne faut donc pas chercher l'explication dans la « politique » dans le sens de « Droit Public ». Il faut chercher l'explication dans un contexte émotionnel bien différent.

L'explication et *a fortiori* la prédiction sont impossibles en politique si l'on ne comprend pas les attitudes affectives. « Les mouvements passionnels du cœur humain sont le ressort de la politique » dit Cournot (13). La tragédie doit exprimer la rapidité et l'amplitude de ces mouvements, et c'est une leçon que les hommes d'État oublient pour leur malheur. La France avait pour Premier ministre en 1848, un éminent politiste, le restaurateur même de notre Académie des sciences politiques et morales, Guizot. Fait rare en France, l'opposition parlementaire admettait un leader : Thiers, un historien distingué. Ni l'un ni l'autre de ces hommes n'eut le moindre pressentiment de la révolution qui devait renverser le régime en quelques jours en février. Qui plus est, ni l'un ni l'autre ne prit au sérieux le rassemblement de foule le 22, d'une foule qui, aux dires de ceux qui ont étudié ces jours historiques, ne manifestait encore aucune excitation violente.

Jusqu'à la dernière minute, ces hommes éminents ne prévirent pas la révolution, et leur eût-on dit que Louis Bonaparte serait empereur quelques années plus tard, ils auraient cru à une plaisanterie. Et pourtant ! L'histoire que Thiers avait écrite était celle de la Révolution et de l'Empire ! Ces événements qui devaient se répéter lui étaient

certainement familiers, mais sans doute a-t-il pensé « Cela ne peut pas arriver maintenant », variante du « Cela ne peut se passer ici ». Cet exemple souligne que le *conjecturiste politique doit deviner quels seront les sentiments des hommes* (c'est mon septième point) et que c'est un pronostic fort difficile.

L'étude de l'opinion publique correspond à ce souci, mais l'on peut se demander si l'on a accordé suffisamment d'attention à la dynamique des humeurs.

VIII

Considérons « le corps politique » comme une vaste armée « qui fait son chemin » au sens propre : cela pose une multitude de problèmes à prévoir par une multitude de chercheurs sociaux, avec le politiste comme coordinateur, méfiant des mélanges qui peuvent provoquer l'excitation et la colère. C'est l'esquisse rapide de l'image que nous avons présentée dans les paragraphes précédents. Cette image insiste tellement sur l'expertise politique que peut-être elle bute contre l'idée établie que le politiste est un expert en *institutions*. Mais les deux conceptions ne sont nullement opposées ; le rôle du politiste en tant que détecteur donne vie à son rôle de connaisseur et d'architecte d'institutions.

Les institutions ont une valeur comme instruments, bonnes dans la mesure où elles résolvent effectivement les problèmes et jouent pour la réalisation de biens sociaux. Si l'appareil gouvernemental grince de sorte qu'il n'en puisse sortir en temps voulu l'action nécessaire pour éviter un danger clairement menaçant, on peut supposer que les institutions ne sont pas ce qu'elles devraient être. Je ne veux pas dire par là que toute mauvaise politique est preuve de mauvaises institutions : il n'y en a pas d'assez bonnes pour exclure la possibilité de sottises décisions ! Je veux dire que la fréquence de l'échec dans le traitement des problèmes porte condamnation de ce qui est essentiellement un appareil pour affronter et résoudre.

Et c'est là justement que l'expertise en matière d'institutions est nécessaire. Abandonnée à elle-même l'opinion publique aura facilement tendance à rejeter un système tout entier, y compris ce qu'il a

(13) A. COURNOT, *Traité de l'enchaînement des idées fondamentales dans les sciences et dans l'histoire*, § 460, p. 525 de l'édition de 1911.

de bon ; par exemple il se détournera d'un régime de « gouvernement par discussion » qui ne fonctionne pas bien, vers une tyrannie plus efficiente. C'est l'expert en matière d'institutions qui devra indiquer les ajustements moins radicaux à effectuer. Mais en tant qu'il doit bien pronostiquer les sentiments des hommes (point sept), il doit savoir que l'opinion publique prenant conscience tardivement de l'inefficacité d'un système, sera portée alors à le répudier complètement, de telle sorte que les ajustements mineurs, qui suffiraient ne se trouveront plus acceptables. Il faut donc les apporter avant que le public se soit ému ; et ce n'est pas facile parce qu'à ce moment-là le public ne les réclame pas et les hommes qui ont l'appareil gouvernemental en mains sont placides.

En vérité, le politiste devrait prévoir les déficiences du système institutionnel non seulement avant qu'elles n'aient suscité le mécontentement populaire et ne soient dénoncées, mais encore avant que les déficiences ne se soient manifestées par des fautes de fonctionnement.

A cette fin, il s'inspirera naturellement des tendances sociales lourdes et fortes, à la poursuite desquelles on peut raisonnablement s'attendre. Il se demandera comment leur cours va charger de problèmes l'appareil gouvernemental, et comment celui-ci va s'accommoder de cette charge, et enfin par

quels ajustements on peut le préparer aux tâches qui vont se présenter.

Il est vrai sans doute que les tendances sociales qui d'une part proposent des problèmes à l'appareil institutionnel d'autre part exercent sur lui des pressions directes, tendant à affaiblir ou atrophier certaines de ses parties, à en renforcer ou hypertrophier d'autres. Il peut arriver que ces influences directes sur les institutions politiques les rendent plus propres à remplir leurs tâches : mais quant à supposer qu'il en va nécessairement ainsi, ce serait une sorte de transformisme béat, auquel on serait imprudent de se fier.

Il n'est pas nécessaire de plaider longuement mon huitième point : *Il appartient au politiste de prévoir les ajustements de l'appareil politique lui permettant de traiter les problèmes que lui posera le changement ambiant.* De tous les points ici avancés, c'est celui qui a le moins besoin d'être plaidé, sur lequel l'accord se fera le plus aisément. Si je l'ai placé en dernier lieu, c'est pour marquer que la préoccupation institutionnelle, si importante pour les politistes, prend sa plus grande intensité lorsqu'elle dérive naturellement de préoccupations plus immédiates et terre à terre, lorsqu'en un mot c'est en conclusion d'une estimation des travaux que l'on envisage l'appareil.



Les nouvelles voies de la démocratie européenne*

par A. DE SMAELE.

★

Le thème de cet exposé : « Les nouvelles voies de la démocratie européenne » comporte un adjectif « nouvelles », sur lequel il convient de s'expliquer au départ.

Comme le gouvernement des hommes est une création continue, demain est toujours nouveau pour le mieux et pour le pire. Nous avons beaucoup tâtonné depuis près de deux siècles, commis beaucoup d'erreurs, donc comme au laboratoire, nous avons eu l'occasion d'apprendre quelque chose. C'est cette expérience qui nous oriente vers de « nouvelles » voies.

Notre propos sera de tâcher d'en anticiper quelques caractères, de manière à contribuer à cette prise de conscience rationnelle qui tend à mettre de l'ordre dans l'évolution et à réduire les tensions au sein de la communauté.

Une démocratie, c'est : des institutions, une manière de s'en servir, un esprit.

Ce seront là les trois volets de notre exposé.

I. LES INSTITUTIONS

Evolution des circonstances et des institutions depuis l'organisation des Etats modernes.

En réalité, qu'est-ce qu'une institution ? *Une institution, c'est un ensemble de personnes, de pouvoirs et de ressources soumis à une discipline pour la réalisation d'un objectif dans le cadre d'une communauté et d'une époque.*

Quand les Etats modernes sont nés en Europe, au début du siècle dernier, les ressources économiques des pays étaient modestes : une agriculture immobilisant la capacité de travail d'une grosse majorité de la population, une industrie naissante.

A l'origine, la tâche principale des gouvernements consistait à regrouper sous un pouvoir central une population dispersée. La compétence de l'administration en matière économique et sociale était minime ; l'information et les ordres circulaient de la périphérie au centre et du centre à la périphérie à la vitesse d'un pas de cheval.

C'est le fait de ces ressources modestes de la nation, de cet objectif simple de l'Etat, de cette compétence limitée des institutions, de cette lenteur et de cette pauvreté dans les communications, qui a engendré des structures publiques rigides, hiérarchisées, ramenant au centre tous les pouvoirs exercés par l'Etat. Cette structure était adaptée aux circonstances ; elle a fait ses preuves et répondu aux besoins aussi longtemps qu'ont duré les conditions prévalant lors de sa création.

Comment comparer la situation présente aux conditions existant lors de la création des Etats modernes ? On pourrait la synthétiser en une image : du boulier compteur à l'ordinateur électronique. Consolidons cette image : au début du siècle dernier, dans notre pays qui était bien un des plus évolués d'Europe et du monde, la majeure partie du travail était encore fournie par les muscles de l'homme et par les animaux. C'était l'époque où Cavour, l'homme d'Etat du « Risorgimento » italien, recherchant les moyens de donner une nouvelle impulsion à l'économie de son pays, venait étudier en Belgique nos nouvelles charrues.

D'une économie à prévalence agricole, qui avait à peine progressé au-delà du niveau de subsistance, nous sommes passés en un siècle et demi à une économie industrielle où, à côté de l'apport de

(*) Conférence prononcée à la tribune de la Gauche européenne, le 10 décembre 1964.

l'agriculture, lui-même augmenté dans le rapport de un à trois, se place un apport nouveau de production industrielle et de services dix fois plus important que celui de l'agriculture.

Nos échanges avec l'étranger ne représentaient pas, au début du siècle dernier, dix milliards de francs de nos jours ; ils atteignent, aujourd'hui, trente fois plus. Nous n'avions en Belgique, au début du siècle dernier, qu'une université ; nous en avons quatre. Nous n'avions pas de facultés polytechniques ; nous en avons cinq.

A cette évolution purement économique, s'en est ajoutée une autre d'ordre social et politique. L'économie était strictement un fait privé ; aujourd'hui, les Etats sont rendus responsables du maintien d'un rythme élevé de développement économique et d'un tonus de vitalité communautaire sur toute l'étendue du territoire national. Des objectifs entièrement nouveaux ont été imposés aux Etats tels le plein emploi, la diffusion de la culture, la protection de la santé.

Une telle mutation dans les conditions impose de repenser totalement les institutions. Non pas que les institutions d'aujourd'hui soient toujours celles du début du siècle dernier. Sous la pression des circonstances, des organes nouveaux sont nés pour répondre à des besoins nouveaux ; quelquefois même, plusieurs organes pour un même besoin. Nous sommes sans doute excusables si, sous la pression des circonstances, sous la pression de l'urgence, nous avons concentré ici, décentralisé là-bas, coordonné ailleurs et puis encore amendé, revu, corrigé, perfectionné. Le fait reste néanmoins que nous avons à charge un siècle d'empirisme et que nous avons finalement abouti à des structures compliquées, entravées et inadéquates.

La politique socio-économique concertée vers laquelle s'orientent les pays exige pour son application des outils nouveaux. Ceux-ci doivent rendre aux pouvoirs publics la plénitude de leurs moyens et aux citoyens le contact nécessaire avec les organes du pouvoir.

Il convient d'abord de penser ces institutions en dehors de toute considération de ce qui existe pour atteindre à un schéma de référence rationnel. Ce n'est qu'après cette première phase d'étude qu'il conviendra de rechercher les moyens pragmatiques et les délais d'évolution de ce qui existe vers les modèles nouveaux.

Esquisse d'un schéma rationnel d'organisation : quatre niveaux d'autorité.

L'esquisse d'un schéma rationnel d'organisation comporte tout d'abord la fixation des niveaux d'autorité entre lesquels doivent se répartir les fonctions du pouvoir.

Nous distinguons quatre niveaux d'autorité : l'unité d'aménagement, la région, la nation, la Communauté européenne.

La commune, institution traditionnelle, est la cellule de base des contacts politiques et sociaux ; mais sa dimension peut être insuffisante pour lui permettre de traiter seule les problèmes dans leur ampleur présente. L'unité d'aménagement sera, par conséquent, suivant les cas, une commune ou un groupe de communes associées constituant une entité autonome de vie quotidienne, c'est-à-dire un ensemble cohérent de lieux résidentiels, d'équipement urbain, de lieux de travail et de campagne.

La région est un ensemble d'unités d'aménagement. La désignation de l'étendue de la région et de ses frontières est une opération empirique. La notion de région n'est en quelque sorte qu'un synonyme de la notion de « partie ». Une région du monde est une partie du monde ; une région de Belgique est une partie de Belgique. La nature de cette partition est liée au but que se propose celui qui l'opère. Les régions en lesquelles un service administratif responsable des affaires agricoles diviserait le pays, sont différentes en nombre, extension et contour de celles qu'adopterait un service responsable des mines, des communications ou de l'industrie. Les techniciens de l'aménagement du territoire ont tenté l'esquisse de concepts d'interdépendance et d'homogénéité pouvant aider à la définition rationnelle de régions d'aménagement.

Il appartient à l'Etat de fixer les frontières des grandes régions en arbitrant les divergences entre les critères techniques en fonction de ses objectifs politiques. En tout cas, les régions devraient être en tel nombre qu'elles constituent effectivement un échelon valable entre l'unité minimum d'aménagement et l'Etat. En trop petit nombre, elles compromettraient le fonctionnement du pouvoir central ; en trop grand nombre, elles rendraient nécessaire un étage d'autorité intermédiaire. Dans une nation comme la Belgique comportant 30 à 40 unités minimum d'aménagement,

les entités régionales pourraient contenir chacune de 4 à 6 unités.

La *nation* est encore aujourd'hui le niveau suprême de l'autorité ; mais à terme, le *Traité de Rome* et l'évolution politique en cours vont transférer une partie de ses pouvoirs à la *Communauté européenne*.

Répartition des fonctions entre niveaux d'autorité.

Maintenant se pose le problème : comment répartir entre ces quatre niveaux les fonctions du pouvoir ? Quelques principes nous guident.

Il nous faut éviter ces états-majors en cascade sur un même sujet, qui se paralysent les uns les autres et dont les structures actuelles nous donnent tant de fâcheux exemples. Pour chaque fonction, il faut concentrer la responsabilité sur un nombre aussi restreint que possible de niveaux ; chaque niveau intéressé doit avoir une part bien définie de cette responsabilité. Pour atteindre à l'efficacité, la responsabilité majeure doit se placer à un niveau qui embrasse une étendue territoriale, un volume de problèmes associés, suffisamment important pour permettre une solution indépendante, tout en restant assez près des réalités pour en saisir les nuances et se sentir solidaire des groupes humains intéressés. Les services d'études et d'exécution doivent être placés à ce niveau.

Dans ce schéma, au niveau immédiatement inférieur, revient le rôle d'interlocuteur ; à celui immédiatement supérieur, celui de cassation.

Mon propos n'est pas de dresser l'inventaire des matières réservées à chacun des niveaux d'autorité. Si les principes à la base de cette répartition des fonctions sont simples et clairs, leur application ne se conçoit que dans une inévitable subordination aux conditions politiques et socio-économiques différentes sur l'étendue de la *Communauté* et variables partout dans le temps.

Je vais m'expliquer par un exemple. Dans ce schéma à quatre niveaux d'autorité, en toute logique, la *Communauté européenne* devrait porter la responsabilité directe de la politique étrangère, de la défense et de la monnaie. En fait, cela ne peut être qu'un objectif à terme. Dans l'état présent des choses, la concentration principale du pouvoir se fait toujours au niveau de la nation. Pour développer un autre exemple, considérons maintenant, au

niveau de la nation, la programmation socio-économique qui est une des responsabilités du pouvoir central. En application du schéma que je viens de développer, la région est l'interlocuteur du pouvoir national dans l'élaboration d'une politique de développement. Ici, nous sommes dans l'actualité. Pouvoir central et région contribuent au dialogue, chacun avec des éléments propres complémentaires l'un de l'autre.

Le pouvoir national approche le problème du développement plutôt sous l'angle économique à partir des ressources globales du pays : la population active, les ressources naturelles, les moyens de transformation, les échanges avec l'étranger, les canaux de distribution. Il étudie au départ ce que nous appellerons les « conditions de cohérence », ce qui veut dire, essentiellement, cohérence entre objectifs économiques choisis et moyens mis en œuvre afin que les uns soient à la mesure des autres et ne se contredisent pas mutuellement. Le pouvoir national se préoccupe de ce que le développement de la production ne se heurte pas à quelque étranglement qui freine la croissance de l'ensemble ; il se préoccupe de l'équilibre des prix, du niveau des coûts ; ses travaux traitent de valeurs globales, macro-économiques, anonymes, dépersonnalisées, abstraites.

A l'autre pôle des études de développement par contre, la région — dans une approche plus marquée par le social — s'intéresse, dans l'infinie variété des situations locales, à la condition des groupes humains et à leur évolution : démographie, santé, culture, travail, niveau de satisfaction des besoins, échanges avec les groupes voisins.

Au fur et à mesure que l'économiste détaille son problème, il descend des grandes exigences de cohérence pour l'ensemble, aux besoins des secteurs, des branches, au substratum de l'équipement général qui est nécessaire au développement. D'une manière analogue mais en se mouvant en sens inverse, le sociologue réunit en synthèses successives ce qui apparaît nécessaire au progrès des groupes humains : il dresse des schémas où figurent des habitations meilleures, des écoles, des hôpitaux, des routes, des aménagements attrayants pour l'industrie et le commerce. Ainsi, les deux cheminements progressent graduellement l'un vers l'autre ; l'économiste et le sociologue vont se rencontrer sur un terrain commun où ils vont comparer leurs conclusions et les harmoniser. Ces

conclusions fourniront la matière première de la politique de développement.

La programmation socio-économique sera élaborée sur base de cette politique de développement. Dans le cadre de cette programmation, la région a une part des responsabilités d'exécution. En conformité avec les principes du schéma, ces responsabilités porteront sur les problèmes que la région peut efficacement embrasser parce qu'elle possède tous les éléments nécessaires pour leur donner une solution indépendante.

Prenons un exemple simple, celui des routes. La région peut être rendue responsable du réseau routier local ; par contre, s'il s'agit de dresser le plan des autoroutes qui sont, elles, d'un intérêt interrégional, la responsabilité incombe au pouvoir national.

Pour terminer, citons un exemple typique de responsabilité qui incombe à l'unité d'aménagement. C'est celle de l'affectation du sol à l'agriculture, à l'industrie, à l'urbanisation.

A l'intérieur de ce schéma de principe en quatre étages avec des relations d'autorité d'étage à étage, d'autres liaisons sont nécessaires, et notamment entre unités administratives d'un même niveau. Par exemple : l'aménagement d'un fleuve peut intéresser diverses régions. Une association de ces régions peut se justifier avec délégations de pouvoirs — pour ces objectifs particuliers — à une institution « ad hoc ».

II. LA GESTION DES INSTITUTIONS

Elaboration d'une politique : études et dialogue.

Dans ce survol du sujet, nous en arrivons maintenant au second point : la gestion des institutions.

Les praticiens, notamment ceux qui s'attachent à résoudre les problèmes du développement, ressentent avec une égale intensité deux nécessités : d'une part, d'une politique générale solidement charpentée, d'autre part, d'une décongestion de son application. Ces deux exigences se conditionnent l'une l'autre. On ne peut décentraliser l'exécution que si les objectifs, les moyens, les étapes dans le temps, sont bien définis par une politique ; on ne peut élaborer une politique qu'en se soustrayant à la dispersion de l'infinité des cas particuliers.

Le principe de la décentralisation dans l'exécution est à la base même du schéma d'institutions que nous venons d'esquisser. Nous allons nous attacher maintenant aux moyens d'élaboration de la ligne politique qui doit donner impulsion, continuité et discipline au fonctionnement des institutions de chacun des quatre niveaux.

L'établissement d'une politique se heurte à l'abondance des exigences des groupes sociaux face aux ressources disponibles pour les satisfaire. La diversité, l'incompatibilité de ces exigences, telle qu'elle est vue à travers l'information quotidienne et la pression publicitaire, peuvent susciter une décourageante impression de confusion. Heureusement, nous ne manquons pas de moyens pour mettre de l'ordre dans cette confusion. A l'aide des techniques d'information et d'analyse récemment développées, il est possible de dresser des diagnostics documentés et objectifs.

L'élaboration d'une ligne politique comporte donc premièrement des études développées.

La gestion des institutions publiques, notamment de celles en charge du développement doit être fondée sur un large recours aux études, dont les moyens se multiplient et s'améliorent avec le temps : universités, fondations, bureaux d'études privés et publics, concourent à la production d'une remarquable moisson d'analyses et d'expériences.

La fonction consultative.

L'exercice occasionnel du droit de vote ne suffit pas à assurer la participation effective des citoyens à cette œuvre.

Le développement communautaire est œuvre de raison. La raison et la démocratie se concilient par l'information objective, par la participation au dialogue.

La pratique de la démocratie ne se réduit pas à un jeu de nombres, grands nombres contre petits nombres. Nous en avons bien fait l'expérience, en Belgique, à plusieurs reprises ces temps derniers. Sans doute, le vote donne-t-il une importante indication sur la volonté populaire et quelquefois est-il un ultime recours pour trancher les nœuds gordiens qui entravent l'action. Mais ce jeu des nombres n'est qu'une part, ni la plus grande ni la meilleure, de l'exercice de la démocratie et cela pour plusieurs raisons.

Je ne rappellerai que pour mémoire que les dictatures de notre temps se font plébisciter. On pourrait dire que ce vote-là ne trompe personne. Ce qui est objectivement tout aussi grave, c'est que les minorités menacées par l'automatisme de ce jeu ont désormais appris comment elles peuvent l'interrompre, enrayer la machine et la prendre au piège de son propre système : c'est le faible défiant le fort parce que trop fort.

Il convient de confiner le jeu des nombres à la place qui lui revient dans la perspective démocratique et de compléter cette perspective par d'autres éléments substantiels.

De grands changements se sont produits dans la structure sociale depuis qu'ont été jetées les bases de nos institutions démocratiques et établies les routines de leur fonctionnement. La culture des citoyens s'est fortement développée, la plupart participent aux activités de plusieurs groupes sociaux, les groupes se sont organisés et exercent une pression croissante sur le pouvoir. Le fonctionnement du pouvoir se trouve compromis par une puissance d'intérêt et de pensée impatiente de ne pas être dans le jeu, de ne pas intervenir effectivement dans l'élaboration de décisions qui la concernent.

Le dialogue est une nécessité technique et politique. Le succès d'une politique de développement dépend dans une mesure importante de la mobilisation de l'intérêt et du concours de tous les facteurs productifs de la communauté. Cette mobilisation doit se faire à l'aide d'une fonction spéciale venant en soutien du pouvoir politique et de l'administration. Il s'agit de la fonction consultative.

La Communauté européenne s'est donnée un conseil consultatif économique et social ; plusieurs pays membres disposent de conseils analogues, de conseils scientifiques, de conseils culturels. Mais les apports de cette nouvelle fonction sont encore extrêmement limités et les relations entre ce nouveau secteur et le secteur politique sont nettement insuffisantes. Pourtant, c'est via les organes de cette nouvelle fonction que nous pouvons rechercher le rapprochement et l'intégration nécessaires des deux grandes composantes du développement : la composante politique et la composante technique.

Pour apprécier l'ambition de cet objectif et pour

en poser l'approche sur des voies réalistes, je voudrais faire deux remarques.

La première peut s'exprimer ainsi : Comment concilier dans l'esprit et dans la procédure, la primauté nécessaire du Parlement, son rôle suprême, avec la multiplicité des concours techniques nécessaires à l'élaboration de bonnes lois et à leur application efficace ?

Le Parlement paraît ressentir comme un défaut d'égards qu'un projet de loi soit soumis à des instances techniques avant de lui être présenté. En réalité, il devrait vouloir qu'il en soit ainsi, à tout le moins avant de s'en saisir effectivement. Le Parlement devrait exiger que le dossier qui lui est remis comporte toute l'information et la critique nécessaires. A une condition, bien entendu : que les instances consultatives jouent correctement leur rôle, c'est-à-dire qu'elles contribuent à éclairer les aspects essentiels du problème, à évaluer les variantes proposées comme solution et laissent le choix politique final au Parlement.

Pierre Vermeulen a dit du Parlement* :

« Le Parlement ne peut valablement légiférer que lorsque la matière première lui est fournie par un long acheminement de faits, de textes, de propositions, des examens et des analyses, et lorsque — finalement — elle se présente à lui avec le caractère de nécessité suffisante pour qu'il puisse l'entériner. »

La seconde remarque porte sur la nécessité de conférer à la fonction consultative sa pleine dignité en reconnaissant un statut adéquat aux forces sociales et économiques organisées au sein de la Communauté. Pour ce qui concerne les travailleurs, Auguste Cool s'est exprimé comme suit : « On nous reconnaît au plan national et on nous ignore au plan européen ». (**)

Le contrôle.

Traditionnellement, le contrôle des opérations des pouvoirs publics est d'un double ordre : le contrôle politique exercé par les assemblées et le contrôle de la correction formelle des opérations exercé par la Cour des Comptes.

(*) Pierre VERMEULEN : le Parlement (voir *Res Publica*, volume III, 1961).

(**) Auguste COOL : Discours de clôture du XXIII^e Congrès de la Confédération des Syndicats chrétiens, Bruxelles, 1964.

La complexité et l'importance des tâches confiées au secteur public, notamment dans le domaine socio-économique et dans le domaine financier, doivent donner naissance à un nouveau genre de contrôle — un contrôle d'efficacité — qui doit être exercé d'une manière souple avec le concours ouvert des éléments compétents de la communauté. Il s'agit notamment d'obtenir des administrations dont les fonctions le justifient des rapports techniques permettant d'apprécier leur contribution particulière au développement de la communauté. Des documents de ce genre commencent à voir le jour à l'initiative d'entreprises de services publics, d'instituts de sécurité sociale ou d'organes publics de recherche. La technique de ces rapports est appelée à évoluer pour tendre vers des schémas éclairant valablement les contributions de chacun.

Pour faire le point.

Je vais maintenant faire le point du cadre institutionnel et opérationnel dont j'ai donné jusqu'ici une rapide esquisse.

Quatre niveaux d'autorité : l'unité d'aménagement, la région, la nation, la Communauté européenne.

A chaque niveau, un pouvoir politique, une administration, une fonction consultative ; les institutions sont décentralisées, mais fortement reliées d'étage à étage par une méthode opérationnelle impliquant une distinction claire entre les rôles d'interlocuteur, d'exécutif principal et de cassation.

III. L'ESPRIT

Les objectifs de la démocratie en Europe.

Les institutions et les modes opératoires dont nous venons de traiter ne sont après tout que des moyens. Le remplacement des moyens existants par des nouveaux se justifie par le développement des objectifs que cette substitution est destinée à rendre possible.

Les objectifs de la démocratie en Europe sont la somme d'un grand nombre de composantes économiques, sociales, culturelles, immédiates et lointaines, en partie incohérentes, et en tout cas diffi-

ciles à démêler. Mais deux projections de cet ensemble, l'une dans le temps, l'autre dans l'espace, peuvent nous aider à reconnaître la direction de son évolution.

Nous appellerons ces projections « l'attitude à l'égard de l'avenir » et « l'attitude à l'égard du reste du monde ».

Attitude à l'égard de l'avenir.

Je vais m'attacher d'abord au problème de « l'attitude à l'égard de l'avenir ».

Pour ce qui concerne l'économie, l'Europe, au cours des vingt dernières années, est entrée dans une nouvelle phase. Celle-ci est caractérisée par une prise de conscience graduelle des facteurs qui contrôlent le développement économique. Le doublement du produit économique se fait en 15 à 20 ans, suivant les pays. Sur ces bases, d'ici l'an 2000, le produit économique de l'Europe serait multiplié par quatre.

En prospectant l'avenir, nous pouvons donc y trouver au moins un élément majeur positif, c'est-à-dire un potentiel de progrès économique continu, dont la réalisation ne dépend que de l'exercice d'un effort normal d'organisation et de travail.

Mais le progrès économique seul ne résout pas tous les problèmes complexes de la vie communautaire.

Quelles seront les vraies valeurs de civilisation et de cohésion communautaire résultant de ce revenu économique ?

Une attitude politique valable à l'égard de ce grand problème d'avenir ne paraît pas encore se manifester en Europe, du moins pas à une échelle sensible au niveau des gouvernements. Mais si la possibilité est donnée aux citoyens de s'insérer dans le dialogue de la concertation socio-économique, la prise de conscience peut s'accélérer.

La concertation n'est pas seulement à considérer ici comme un moyen technique générateur d'efficacité ; cette projection dans l'avenir et l'engagement qu'elle comporte sont un facteur de vitalité sociale, de volonté politique ; un acte de confiance en soi. A partir de là, le contenu des objectifs se moulera plus valablement sur les nécessités variables de la vie communautaire.

Attitude à l'égard du reste du monde.

Je vais maintenant traiter du problème de « l'attitude à l'égard du reste du monde ».

Afin de rendre ce traitement concret, je me limiterai au thème des relations avec les pays en voie de développement, qui est aujourd'hui notre principal problème de politique étrangère.

La poussée au développement des nations nouvellement indépendantes est analogue à celle qu'ont manifestée les classes sociales qui, au cours des deux derniers siècles, ont opéré successivement les révolutions bourgeoises et prolétariennes ; à leur base, il y a l'aspiration à une plus grande justice sociale. De par le monde, hommes et femmes font leur apport de travail ; c'est sur la base de leurs salaires respectifs qu'ils se partagent les fruits communs : c'est ici le salaire payé à la jeune fille qui fait la cueillette du coton ou du thé quelque part en Asie, en Afrique, en Amérique latine ; c'est là le salaire payé au jeune homme qui manœuvre les machines perfectionnées d'un atelier de mécanique en Europe ou aux Etats-Unis.

Les contributions de travail de l'une et de l'autre sont comparables, l'efficacité ne l'est pas ; mais justement l'efficacité est revendiquée comme un aspect essentiel de la justice distributive. Dans cette image se résume au fond le problème posé par des centaines de millions de travailleurs mal équipés et mal rémunérés qui s'avancent sur la scène du monde avec une aspiration croissante à rapprocher leur état d'un niveau socialement valable. Ceux d'entre nous qui ont visité ces pays savent que si ces générations montantes revendiquent le bénéfice de la science et de la technique modernes, elles reconnaissent aussi que c'est à elles-mêmes qu'il incombe de faire le dur effort d'assimiler cette science et cette technique, de les adapter à

leurs besoins, de s'organiser pour produire par leur propre travail le confort auquel elles aspirent.

Quelle est l'attitude de l'Europe devant cette révolution qui est le fait politique le plus important de ce siècle ? La pression de l'actualité et la diversité des intérêts compromettent sérieusement l'élaboration d'une vue équilibrée et globale des choses ; aussi, saisie tour à tour par des états d'alerte au Congo ou à Cuba, en Afrique du Sud ou au Laos, et tout en reconnaissant que le monde subit une profonde et rapide mutation à laquelle il convient de nous réadapter, l'opinion européenne n'a pas encore établi une véritable prise de position.

Si notre démocratie veut vraiment pousser des racines profondes dans une conception ouverte, pluraliste de l'homme, elle doit tendre à régler les relations extérieures, les relations entre communautés, suivant les mêmes règles d'équité et de solidarité qu'elle tend à appliquer en son sein entre les groupes sociaux.

Pour conclure.

Les institutions, le mode de leur gestion, l'esprit, tout cela se tient, tout cela se conditionne réciproquement dans la perspective des nouvelles voies de la démocratie européenne. La description que j'en ai faite apparaîtra peut-être à d'aucuns comme ambitieuse, voire utopique. Je me souviens fort bien du temps où l'idée d'une communauté européenne faisait même figure.

Cette perspective est essentiellement imputable à l'impatience qui fait considérer le temps comme un obstacle qui s'interpose entre l'idée et sa réalisation ; mais l'optique change si nous considérons le temps comme la filière de base sur laquelle il faut égréner les inévitables étapes d'évolution.



La décentralisation*

par A.H. HANSON,

Professor of Politics à l'Université de Leeds.

★

Le mot « décentralisation » semble revenir de plus en plus souvent dans les discussions au sujet des systèmes de gouvernement. On le définit rarement avec précision, mais il suscite en général des réactions favorables. On associe la centralisation avec les délais, la routine et l'érosion des « libertés » locales ; la décentralisation avec la rapidité, l'initiative et la participation de la base au processus de décision. De telles associations, bien que purement impressionnistes, ne sont pas dépourvues d'une certaine valeur, car on ne peut nier que la centralisation toujours croissante des fonctions gouvernementales dans le monde moderne (résultant essentiellement de la nécessité, ou tout au moins de l'exigence, d'une extension planifiée des services publics et des activités économiques à l'échelle nationale) ait produit un mécontentement très répandu et, dans certains cas, atteint le point où elle va à l'encontre de ses propres buts. Pour ces deux raisons, des gouvernements très différents dans leur orientation politique ont tenté une certaine « décentralisation ». Pour prendre des exemples un peu au hasard, on pourrait citer les décrets français de 1953, qui déléguaient aux préfets l'exercice d'un grand nombre de pouvoirs ministériels ; la création des collectifs « ouvriers » et des Chambres de Producteurs en Yougoslavie ; l'abolition de la plupart des ministères économiques centraux et le transfert de leurs responsabilités aux *sovarkhozy* régionaux en Russie ; et l'adoption par le gouvernement indien de la politique de *panchayati raj* (décentralisation démocratique).

SIGNIFICATION DE LA « DECENTRALISATION »

Ces exemples n'indiquent pas seulement combien le phénomène est répandu ; ils montrent clai-

rement le nombre et la variété des procédés habituellement décrits sous le terme « décentralisation ». Dans certains cas, la décentralisation ne signifie rien d'autre que l'introduction dans une administration unifiée d'un schéma prescrivant que les décisions prises antérieurement à un niveau supérieur soient désormais prises à un niveau relativement inférieur. Elle peut signifier une délégation d'autorité plus formelle et moins aisément révocable au sein d'une hiérarchie, ou la séparation d'une administration auparavant unifiée en deux administrations séparées ou davantage. On peut l'utiliser pour décrire la « régionalisation » d'une fonction administrative par la création de bureaux locaux, ou le transfert massif des fonctions d'une administration centrale à des autorités régionales séparées, ou encore la création dans certains buts d'organes *ad hoc* au-dehors de la structure administrative normale. Quand on la qualifie de « démocratique », elle implique que le transfert des pouvoirs s'effectue en faveur d'un organe élu de manière démocratique, tel qu'une autorité locale, une association professionnelle ou un conseil ouvrier. Elle peut également désigner le procédé relativement rare de la dévolution législative par lequel une assemblée centrale transfère certains de ses pouvoirs législatifs à une assemblée régionale. A un bout de l'échelle, la décentralisation n'est qu'un mot décrivant certains procédés internes de décisions inévitables dans toute grande organisation ; et quand nous l'utilisons en ce sens, nous sommes en fait préoccupés de savoir si la répartition des différents pouvoirs de décision sur s'échelle hiérarchique est « juste » du point de vue de l'efficacité administrative optimum. A l'autre bout de l'échelle, elle a de très larges implications

* Rapport général présenté au Sixième Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique, Genève (21-25 septembre 1964).

LA DECENTRALISATION BUREAUCRATIQUE HIERARCHIQUE

politiques semblables à celles qu'on évoque dans toute discussion du fédéralisme. A vrai dire, le fédéralisme et la décentralisation sont souvent très difficiles à distinguer à la limite. Même dans le pays le plus authentiquement fédéral, comme les Etats-Unis, les gouvernements des Etats sont utilisés dans des buts très nombreux comme agences administratives *de facto* du gouvernement fédéral, et la distinction devient encore plus difficile lorsqu'il s'agit de quasi-fédérations comme l'Inde et l'URSS.

Cependant, nous devons, pour des raisons pratiques, distinguer fédération et décentralisation, comme elles doivent l'être en stricte logique. Car la fédération implique le rassemblement d'un certain nombre d'entités souveraines distinctes pour former une union partielle, alors que la décentralisation implique la décision prise par un gouvernement déjà unifié de partager certaines de ses responsabilités entre des unités qui lui sont subordonnées. A la lumière de cette distinction théoriquement juste mais en fait ambiguë, nous excluons de cette discussion toute tentative systématique pour traiter les problèmes du fédéralisme. Des références à certains *phénomènes* de type fédéral seront cependant inévitables.

Dans cette analyse préliminaire de l'étendue du sujet, nous devons aussi nous demander si le mot « décentralisation » peut être utilisé à juste titre pour désigner l'ensemble des procédés très différents énumérés plus haut. Certains prétendent que c'est impossible et distinguent entre décentralisation, dévolution, délégation, déconcentration, etc. En fait, de telles distinctions sont assez difficiles à maintenir. Le problème se pose également de leur trouver des équivalents exacts et généralement acceptés dans des langues autres que l'anglais (1). Aussi, précisément pour ces raisons, le terme « décentralisation » sera-t-il utilisé comme un terme générique, et quand on utilisera les autres — comme on y sera fatalement amené — on s'efforcera de les placer dans un contexte significatif.

Nous considérerons d'abord la décentralisation d'un point de vue strictement administratif. Nous l'appellerons *décentralisation bureaucratique* et nous la diviserons en deux catégories :

- 1° *Décentralisation hiérarchique.*
- 2° *Extrahiérarchique.*

L'importance de la décentralisation hiérarchique est évidente. C'est une des caractéristiques essentielles de toute administration bureaucratique. Le problème n'est pas de savoir s'il faut décentraliser, mais dans quelle mesure. Ce problème est devenu aigu, car la complexité croissante et l'omniprésence des gouvernements modernes ont considérablement allongé l'échelle de commandement, sur le plan hiérarchique comme sur le plan géographique. En répondant à la question « A quel niveau telle décision particulière doit-elle être adoptée ? », on se trouve invariablement aux prises avec une combinaison de problèmes techniques et politiques. Le problème technique de base consiste : a) à définir les fonctions et l'étendue des compétences de chaque agence subordonnée au sein de la hiérarchie ; b) à s'assurer que cette définition est respectée et que les questions qui la débordent, mais *celles-là seulement*, sont renvoyées devant des instances supérieures au niveau hiérarchique approprié ; c) à faire en sorte que les autorités subordonnées transmettent régulièrement aux autorités supérieures les informations et les avis qui permettront à celles-ci de prendre leurs propres décisions, de juger le travail de leurs subordonnés et de revoir constamment l'ensemble de l'organisation des pouvoirs de décision. Bien entendu, ces considérations techniques s'appliquent à toutes les grandes organisations, publiques et privées, et ont fait l'objet de nombreuses publications.

Pour des raisons évidentes, le problème politique (2) est plus aigu dans l'administration publique que dans l'administration privée. Un des aspects de ce problème concerne la sauvegarde des libertés publiques. Le citoyen a-t-il le droit de faire appel d'une décision prise par une autorité subordonnée ? Doit-il y avoir un droit d'appel à l'encontre de toutes les décisions ou seulement à l'encontre de certaines ? Doit-on faire appel devant une autorité hiérarchique supérieure ou devant une sorte de tribunal indépendant ? Ce sont là des questions de droit administratif et qui n'ont qu'un

(1) D'autres, je ne l'ignore pas, pensent qu'on peut les employer de manière utile et significative. Voir, par exemple, le rapport du professeur Wiseman (G./Decentr./6).

(2) Pour une analyse générale des problèmes politiques impliqués dans la décentralisation, voir le rapport du professeur Fesler (G./Decentr./1).

rapport assez lointain avec le problème de la décentralisation ; néanmoins, le degré de décentralisation que l'autorité suprême estimera prudent d'accorder, dépendra en partie des réponses qui leur sont données. Plus connu est l'effet de la responsabilité ministérielle qui a tendance à militer contre l'octroi du degré de responsabilité décentralisée souhaitable d'un point de vue administratif.

Les problèmes politico-techniques sont encore compliqués par le fait que la décentralisation hiérarchique peut s'opérer de deux manières, à savoir : 1° au sein d'une organisation centrale ; 2° par l'intermédiaire des organes périphériques locaux de cette organisation (les implications géographiques du terme « décentralisation » conduisent certains auteurs à en restreindre l'usage à ce dernier phénomène). La dispersion géographique des pouvoirs de décision, inévitable dans toutes les administrations nationales chargées d'assurer et de réglementer les services publics, ne soulève pas d'autres problèmes pour l'administration elle-même, sauf lorsque les communications sont insuffisantes ou que des forces centrifuges du point de vue politique (telles que des allégeances provinciales puissantes fondées sur des distinctions raciales ou linguistiques) ont tendance à libérer les fonctionnaires de la périphérie du contrôle effectif du pouvoir central. De telles conditions se présentent dans des pays où un consensus politique complet n'a pas encore été atteint, et l'on ne peut y remédier par des ajustements du degré de décentralisation administrative, car elles exigent un traitement beaucoup plus énergique.

Le problème de la circonscription.

Un problème plus général est celui de la coordination, sur une base régionale, des activités d'un grand nombre d'administrations décentralisées ayant des responsabilités apparentées et se chevauchant parfois l'une l'autre. La difficulté est que la circonscription administrative régionale optimum varie de service à service. Surmonter cette difficulté est relativement aisé lorsque les unités régionales sont découpées pour la première fois et, en particulier, lorsqu'on procède à l'opération pour ou par le canal d'un certain nombre d'administrations importantes simultanément. Ainsi, en Angleterre, les onze régions du « Trésor », qui sont relativement récentes, représentent des cir-

conscriptions administratives satisfaisantes pour la plupart des services centraux qui se trouvent dans l'obligation d'agir par l'intermédiaire de services locaux. Mais les circonscriptions administratives optimum changent avec le temps, l'évolution des techniques et des communications — et changent à des rythmes et selon des modalités qui varient selon les différents services. D'où la difficulté qu'il y a à modifier une région administrative ancienne conçue à l'origine comme devant assurer une unité viable à tous ou à la plupart des services locaux, et qui aujourd'hui impose à certains d'entre eux des contraintes excessives. Le conflit qui en résulte entre la circonspection optimum et la coordination optimum est parfaitement illustré par l'actuelle situation française. Créés pendant la Révolution, les quatre-vingt-dix départements fournirent, pendant le XIX^e siècle, des circonscriptions communes appropriées à la décentralisation d'une grande variété de fonctions administratives. Aujourd'hui, bien qu'ils soient encore assez vastes pour les buts plus traditionnels du gouvernement, tels que le maintien de l'ordre public et de la loi, ils sont beaucoup trop petits pour les services plus neufs et plus techniques. Comme il y a des obstacles à la fois politiques et administratifs à une réduction du nombre des départements, on a cherché une solution dans la décentralisation d'un grand nombre de ces services au profit de régions plus vastes, ce qui implique nécessairement le sacrifice des vieilles formules de coordination au niveau local. Bien qu'on ait fait de nombreuses tentatives pour introduire de nouvelles formules, on ne peut pas dire qu'une solution satisfaisante à ce problème ait été trouvée jusqu'ici (3).

Même lorsqu'on tente une décentralisation régionale *de novo*, le problème de la circonscription peut donner lieu à des complications inattendues. Celles-ci semblent particulièrement aiguës dans le cas des gouvernements dirigeant des économies socialistes planifiées. La décentralisation décidée en 1957 par le premier ministre Khrouchtchev, transférant la responsabilité de l'administration des industries à plus de cent conseils économiques régionaux (sovmarkhozy), le montre clairement. Trois problèmes sont apparus très rapidement, à savoir : 1° les sovmarkhozy avaient tendance à adapter les

(3) Ce problème est discuté dans les rapports des professeurs Quermonne et Gournay (G./Decentr./3 et 2).

formes de production plus spécialisées aux besoins de leurs propres circonscriptions, qui étaient souvent plus petites que les régions économiques optimum ; 3° les circonspections des *sovmarkhozy* et les régions « naturelles » de l'économie soviétique ne coïncidaient qu'imparfaitement ; 3° certains problèmes de frontière, arbitraires et gênants, avaient été créés, « comme dans le cas où la briquerie d'un *sovmarkhoz* obtenait son argile à deux kilomètres de là, mais dans un autre *sovmarkhoz*, dont elle était coupée par la nouvelle frontière administrative, de sorte qu'elle se trouva contrainte d'obtenir ses matières premières à 180 kilomètres de là » (4). En conséquence, on trouva nécessaire en 1961 d'introduire un nouveau niveau dans la structure régionale, en surimposant aux *sovmarkhozy* dix-sept grandes autorités économiques régionales.

Le problème de la coordination.

A supposer qu'on ait trouvé une région commune, suffisamment adaptée aux besoins de toute une série de services gouvernementaux, le problème consiste à imaginer les mécanismes adéquats pour la coordination entre services, et à définir avec précision les pouvoirs qui doivent leur être délégués. On peut envisager trois solutions possibles. La première consiste à confier l'autorité régionale suprême, pour toutes les fonctions déléguées, à un seul homme — préfet, gouverneur ou *district officer*. La seconde, à constituer une commission exécutive, composée des représentants des diverses fonctions exigeant une coordination, et munie de certains pouvoirs prescrits. La troisième, à créer une commission qui, sans posséder de pouvoir exécutif propre, permette aux chefs régionaux des différents services de régler leurs différends et d'arriver à des accords.

Le préfet français est le prototype du premier type de solution, largement imitée au-dehors de la France (par exemple au Moyen-Orient) et peut-être inconsciemment adoptée par les Britanniques pour l'administration de leurs anciennes possessions coloniales (exemple du *district officer* ou du *district magistrate*). Si l'on se donne un personnel de l'envergure requise, en qui l'autorité centrale peut placer sa confiance politique et administrative, cette solution facilite la cohérence des décisions à l'échelon régional et permet la délégation de

larges pouvoirs discrétionnaires. De plus, une décentralisation de ce type apparaît comme une nécessité presque indispensable dans les circonscriptions où a) les communications avec le centre sont peu sûres ou intermittentes et b) le maintien de l'ordre et de la loi et l'affrontement de situations critiques exigent des décisions rapides sur le terrain qui impliquent la coopération étroite de tous les services administratifs. Mais elle présente également ses propres problèmes administratifs particuliers, parmi lesquels le plus important est peut-être celui qui consiste à régler les rapports du « patron » régional et des représentants régionaux des différents ministères. En théorie, on peut régler la question en faisant du « patron » le seul représentant direct de tous les ministères intéressés, auxquels on enjoint de transmettre leurs directives à leurs agents régionaux par son seul intermédiaire. En pratique, la procédure s'est révélée très lourde ; aussi fait-on généralement la distinction entre les communications « opérationnelles » et les communications « techniques », le contact direct entre le ministre et son représentant étant autorisé pour ces dernières. Cependant, cette distinction n'est pas du tout facile à maintenir. Même en France, où le système fonctionne depuis plus de 150 ans, on observe des tensions certaines, car « les services locaux sont devenus extrêmement techniques et la plupart des préfets, qui restent avant tout des administrateurs généraux, n'ont ni les connaissances nécessaires, ni le désir, d'avoir affaire à ces spécialistes », tandis que « les spécialistes, à leur tour, estiment qu'avoir affaire à la préfecture non seulement retardera leurs opérations, mais aussi les infectera de « politique » (5). L'absence de coordination entre ministères au centre (qui résulte de l'instabilité de gouvernements basés sur des coalitions entre partis) a fréquemment aggravé le problème. Dans les pays « nouveaux » qui ont adopté ce système, ce défaut de coordination est encore plus grave. La rivalité entre ministères prend une intensité véritablement pathologique, alors que le « patron » régional, sans le secours d'une tradition vieille de cent cinquante ans, doit affronter une série de responsabilités nouvelles et peu familières en ce qui

(4) Alec NOVE, *The Soviet Economy*, Londres, 1961, p. 199, citant N. Galperin, *Vop. Ekon*, N° 7, 1958, p. 47.

(5) Alfred DIAMANT, *A case Study of Administrative Autonomy: Controls and Tensions in French Administration*, in *Political Studies*, Oxford, vol. VI, n° 2, juin 1958, p. 163.

concerne le développement de sa région, et tenter en même temps de concilier les points de vue d'une série de groupes de pression locaux exceptionnellement bruyants ou exceptionnellement insidieux. Telle est la situation où se trouvent aujourd'hui de nombreux *district officers* dans des États jadis colonies ou dépendances britanniques.

La seconde solution possible au problème de la coordination régionale, la nomination d'une commission exécutive, est plus difficile à illustrer par des exemples dépourvus d'ambiguïté. Il est clair que toute délégation de pouvoirs de chaque ministère pris séparément à un *collège* comprenant des représentants des autres ministères, comporte de très graves obstacles. C'est pourquoi la procédure de la commission exécutive semble devoir être mise en œuvre avec le plus de facilité dans des circonstances où, du fait d'une réorganisation administrative majeure, les ministères centraux distincts traitant des activités destinées à être décentralisées, sont en fait supprimés, avec ce résultat que la responsabilité du service décentralisé envers l'autorité centrale est unifiée, ou tend à le devenir. C'est ce qui s'est passé en URSS à la suite des réformes de Khrouchtchev déjà mentionnées. Les divers ministères de l'industrie, au niveau de l'Union et à celui des Républiques, ayant été liquidés, l'échelle du commandement est aujourd'hui relativement unifiée, en ce qui concerne les problèmes relevant des grandes industries, et descend du gouvernement de l'Union aux *sovmarkhozy* en passant par les gouvernements des Républiques ; et c'est au niveau des *sovmarkhozy* que l'on trouve les services ou les divisions responsables des groupements industriels dirigés auparavant par les ministères centraux. C'est là, certes, un exposé simplifiant à l'excès la situation actuelle, mais qui met en lumière au moins l'une des circonstances dans lesquelles la décentralisation « collégiale » peut être réalisable et souhaitable.

La troisième solution, qui consiste à créer au niveau régional des commissions interservices sans pouvoirs exécutifs, est typiquement britannique. Historiquement, la tentative s'approchant le plus du système préfectoral que la Grande-Bretagne ait jamais connue a été l'institution des « Majors-Généraux » à l'époque de Cromwell. Depuis, les gouvernements régionaux ont eu tendance à s'identifier, dans la mentalité britannique, à des formes étrangères et quasi dictatoriales d'adminis-

tration — et, de manière significative, n'ont été introduits que dans les possessions *coloniales* de la Grande-Bretagne. Une brève expérience de commissaires régionaux pendant la guerre fut rapidement abandonnée à la fin des hostilités, et par la suite on ne fit aucune tentative pour nommer des « coordinateurs » des bureaux régionaux à travers lesquels de nombreux services gouvernementaux s'acquittaient désormais d'une bonne partie de leurs responsabilités. A leur place, tout un réseau de commissions régionales interministérielles fut créé, comparable à celui des commissions *interministérielles* qui existaient déjà à l'échelon central, et qui sont un des traits si remarquables du gouvernement britannique. Parmi ces commissions, citons les plus importantes : *Distribution of Industry Panel*, *Regional Building Committee*, *Physical Planning Committee*. Pour les services du fisc et les services sociaux, qui ont plus besoin que la plupart des autres services d'agences décentralisées, ce type de coordination est aujourd'hui bien établi, mais il demeure vrai qu'« il n'y a pas eu d'innovations majeures dans la décentralisation des fonctions centrales depuis la dernière guerre mondiale » (6), et dans le domaine de la coordination régionale des services, moins que partout ailleurs. Une des raisons en est que, bien qu'il y existe des régions communes, il n'y a pas de modèle commun de décentralisation s'appliquant à tous les services intéressés. D'où, comme l'écrivent le professeur Mackenzie et M. Grove :

« La tendance à limiter les pouvoirs des fonctionnaires qui ne sont pas à « Whitehall » cherche dans une certaine mesure à se perpétuer, car il est important d'avoir le même degré de décentralisation parmi des services qui doivent se consulter fréquemment sur des problèmes communs. Un des avantages d'un système décentralisé disparaît, si un service insiste pour renvoyer à son quartier général des questions que les autres règlent sur le plan local, et ceci en est venu à signifier que tous doivent se conformer à l'attitude du plus prudent (7). »

La formule britannique de coordination décentralisée est donc exceptionnellement « faible ». Elle peut convenir au pays où elle a pris naissance

(6) Pour l'histoire du « régionalisme » en Grande-Bretagne après la guerre, et un exposé de l'évolution la plus récente, voir les rapports du professeur H.V. Wiseman et de M.W. Steer (*G./Decentr./6 et 8*).

(7) *Central Administration in Britain*, Londres, 1957, p. 272.

(bien que ceci ait été contesté) (8), mais ne peut guère être adoptée dans des pays qui ont des traditions gouvernementales différentes et des problèmes de développement différents.

LA DÉCENTRALISATION BUREAUCRATIQUE EXTRAHIÉRARCHIQUE

La décentralisation bureaucratique du type hiérarchique a une très longue histoire. Aussi ses problèmes rendent-ils un son qui nous est familier. Par contre, la décentralisation bureaucratique extrahiérarchique est relativement neuve, au moins à l'échelle où on la pratique aujourd'hui. Nous entendons par là la création, par voie législative ou par décret, d'autorités administratives distinctes *ad hoc*, dotées de pouvoirs « décentralisés » dans la mesure où elles se situent partiellement ou totalement au-dehors de la hiérarchie administrative normale, et jouissent d'une certaine « autonomie » qui leur est reconnue. Bien entendu, de telles agences peuvent être ou bien situées auprès de l'autorité centrale, ou bien dispersées sur le plan géographique, selon les besoins administratifs.

La caractéristique essentielle d'une telle décentralisation réside donc dans le fait que, bien que l'autorité intéressée puisse être désignée par l'autorité centrale et soit sujette dans une certaine mesure à ses directives, l'enchaînement normal des responsabilités hiérarchiques est rompu, avec ce résultat que le contrôle ministériel pouvant légitimement être appliqué est limité ou devient ambigu.

Fonctions quasi-judiciaires.

La nécessité de ce genre de décentralisation apparaît avec le plus d'évidence et soulève le moins de problèmes, lorsque les fonctions « autonomes » conférées à l'autorité sont de nature quasi-judiciaire ou réglementaire, comme dans le cas des tribunaux administratifs dans tous les pays et des diverses *regulatory agencies* dont les Etats-Unis nous fournissent les exemples les plus remarquables. Cependant, quand de tels organismes relèvent de notre étude, c'est en fait à la création de nouveaux organes de type judiciaire que nous nous intéressons plutôt qu'à la décentralisation administrative *stricto sensu*. Bien que la frontière entre

l'administratif et le judiciaire ne soit pas de tout claire, et bien que la délégation de certaines fonctions à des commissions réglementaires ait souvent été critiquée comme une tentative illégitime de l'exécutif pour échapper à ses véritables responsabilités (comme c'est le cas dans la controverse au sujet des commissions réglementaires aux Etats-Unis), la nécessité où l'on se trouve de « dépolitiser » le processus judiciaire dans certaines contestations de droits, dans le cadre d'une politique donnée, est presque universellement reconnue par l'opinion publique informée.

Eviter la « politique ».

La décentralisation au profit d'autorités *ad hoc* de fonctions administratives qui, sans être judiciaires, semblent exiger — selon les normes du pays considéré — d'être dégagées de la responsabilité politique ultime inséparable de la hiérarchie normale des services, apparaît également acceptable, et présente par conséquent aussi peu de problèmes majeurs. Les services de la radiodiffusion et les autorités qui contrôlent (dans le cadre d'une réglementation approuvée) la distribution des secours entre ayants droit individuels, en sont des exemples. On trouve une très grande variété d'agences « autonomes » ou « semi-autonomes » de ce genre, qu'il est très difficile de faire entrer dans des catégories générales commodes. Leur statut et leur degré de neutralité sont très variables, et vont d'une intégration presque complète au sein du mécanisme gouvernemental habituel à une indépendance presque complète.

Propriété publique.

La raison la plus connue pour la décentralisation bureaucratique extrahiérarchique est la propriété publique des entreprises de production. La décentralisation de la direction industrielle au profit d'une autorité « semi-autonome » a répondu sur le plan politico-administratif à la nécessité d'un processus décisionnel rapide et souple — et ce sont là des *desiderata* qu'on ne peut guère atteindre au sein d'une structure orthodoxe des services — plutôt qu'à des considérations de logique. Il y a peu de pays, quelle que soit l'étendue de leur secteur

(8) Voir, par exemple, Brian CHAPMAN, *The Profession of Government*, Londres, 1959, pp. 72-73.

public, qui n'aient donné à leurs établissements industriels d'Etat et autres entreprises de nature « commerciale » une sorte de statut particulier, en tant qu'entreprises publiques (public corporations), sociétés appartenant au gouvernement, ou entités de « comptabilité économique » (*Khozraschyot*). Le problème principal en ce domaine est bien connu et a été abondamment discuté : comment imposer un contrôle public de manière à s'assurer que les entreprises travaillent en coordination selon les exigences de la politique économique d'ensemble, sans diminuer la flexibilité de leurs transactions au-dessous du niveau nécessaire pour atteindre des résultats commerciaux satisfaisants. Le problème continue à préoccuper les gouvernements des pays avancés qui avaient inventé ces nouvelles formes d'organisation, et on n'a trouvé nulle part une solution qu'on puisse considérer comme définitive — bien que la France s'en soit peut-être rapprochée le plus. Dans les pays en voie de développement, qui de nos jours ne peuvent éviter d'avoir un secteur public important, le problème est particulièrement difficile, car il est très malaisé d'établir des accords pratiques réglant les rapports entre le gouvernement et les industries d'Etat, en particulier lorsque les hommes politiques et les administrateurs sont eux-mêmes « sous-développés ».

Un autre problème délicat, intimement lié au précédent, consiste à décentraliser la direction au sein des entreprises elles-mêmes. Quand un grand monopole national est créé, comme celui des Charbonnages britanniques, la décentralisation directoriale relève de la direction centrale, qui devra décider combien de niveaux de direction subordonnés et géographiquement dispersés sont nécessaires et quelles seront les responsabilités assignées à chaque niveau aux fonctionnaires en question. Bien entendu, c'est là une décentralisation bureaucratique normale. Mais comme les monopoles nationaux montrent une tendance à concentrer des pouvoirs excessifs entre les mains de la direction centrale, le parlement a dans certains cas (en particulier là où des considérations techniques le suggèrent) choisi d'imposer pour une industrie une structure décentralisée, en créant par voie législative, des commissions au niveau provincial et régional ainsi qu'au niveau national, et en spécifiant quels devaient être les pouvoirs et les responsabilités de chacune. Les industries du gaz et

de l'électricité en Grande-Bretagne et celle du charbon en France fournissent des exemples de ce dernier type de décentralisation de la gestion. Un autre moyen d'essayer d'y parvenir, sans abandonner les contrôles centraux qu'on tient pour essentiels, consiste à établir des autorités sur le modèle des *holding*, ayant le pouvoir de créer et de diriger des filiales qui sont généralement — mais non invariablement — organisées sur le principe des sociétés par actions. Cette méthode peut convenir particulièrement aux pays où la tâche consiste à développer les nouvelles industries publiques, plutôt qu'à nationaliser les industries privées déjà existantes. Les sociétés de développement industriel qui aujourd'hui existent presque partout dans les pays « sous-développés » non communistes, et des organisations comme la *Sümerbank* et l'*Etibank* en Turquie, en sont des exemples. L'Egypte, cependant, a récemment fait entrer un très grand nombre d'industries nouvellement nationalisées ainsi que des industries créées par l'Etat dans une structure décentralisée de ce type. Les quelque six cents entreprises distinctes dont le gouvernement a aujourd'hui la responsabilité ont été placées sous le contrôle de 39 « organisations ». C'est là, peut-être, un exemple de centralisation plutôt que de décentralisation, de même que la décision du gouvernement indien d'amener les trois aciéries d'Etat dans le giron de l'*Hindustan Steel Ltd.*, ou les cinq entreprises publiques d'engrais dans celui de l'*Hindustan Fertilizer Ltd.* Mais quel que soit le processus, les résultats sont pratiquement les mêmes. Les problèmes caractéristiques de cette forme d'administration sont comparables à ceux qui apparaissent dans les relations entre une entreprise et un ministre.

Du bon et du mauvais usage de l'autorité «ad hoc».

Dépassant de très loin la question que nous venons de discuter, il y a le problème de savoir si une décentralisation extrabureaucratique, c'est-à-dire la création d'autorités *ad hoc*, est justifiée sur le plan politique et administratif. Dans certains cas, nous l'avons vu, il n'y a pas de problème ; mais, dans d'autres cas, la décision peut être tout à fait marginale. On court toujours le danger que la multiplication de telles autorités, chacune pouvant se justifier *en soi*, réduise le système administratif du pays en question à une incohérence totale, et crée ce qu'on a appelé une « quatrième

branche acéphale du gouvernement ». Ce danger est quelquefois particulièrement aigu dans les pays moins développés, où les agents éventuels du développement sont parfois si dégoûtés de la conduite de la bureaucratie habituelle qu'ils tentent d'insister pour que chaque activité nouvelle soit confiée à une agence *ad hoc* dont ils attendent — en général sans grande justification — qu'elle soit exempte des défauts bureaucratiques bien connus. Il faut indiquer clairement que cette forme de décentralisation ne peut pas remplacer une réforme administrative étendue, aussi difficile que celle-ci puisse être. Dans l'ensemble, la création d'une nouvelle entité *ad hoc* exige des justifications particulières, autres que les allégations générales d'incompétence dirigées contre les dirigeants politiques du pays en question et leurs agents administratifs.

Afin d'éviter de présenter ces problèmes de manière trop schématique ou trop juridique, il faut reconnaître que la distinction entre décentralisation bureaucratique et extrabureaucratique manque du degré de précision qu'elle semble posséder au premier abord. La simple création d'une autorité *ad hoc* ne résout aucun problème, car en fait l'agence peut se trouver privée de toute la marge d'autonomie dont elle est censée jouir ; la décentralisation bureaucratique ordinaire peut, en fait, conférer aux hommes en place aux échelons opérationnels une mesure de pouvoir discrétionnaire plus grande et non moindre. Aussi toute décision concernant les méthodes de décentralisation doit-elle être prise à la lumière de conditions particulières, et ne pas se baser simplement sur des considérations générales de principe. L'une de ces conditions semble être la cohérence avec laquelle le principe hiérarchique est appliqué dans l'administration « ordinaire ». Dans la plupart des administrations européennes le degré de cohérence hiérarchique est très élevé ; mais aux Etats-Unis il est relativement bas, et par conséquent « le va-et-vient des ordres, commandements et autres communications le long de l'échelle hiérarchique n'est ni aussi rapide ni aussi régulier dans l'administration américaine que dans l'administration européenne » (9). D'où un modèle d'organisation qui, dans les conditions propres à l'Europe, serait extrêmement centralisé, et qui, dans les conditions d'outre-Atlantique, laisse une liberté d'action considérable et peut-être excessive aux individus situés aux échelons inférieurs de l'échelle hiérarchique.

Décentralisation et planification.

Sans aucun doute, les problèmes les plus graves de décentralisation bureaucratique ou extrabureaucratique se produisent dans les pays qui se sont engagés dans des formules plus étendues de planification économique, en particulier s'ils rejettent les procédés d'orientation que représentent des prix librement fixés et s'ils mènent la totalité ou la plus grande partie de leur activité économique par l'intermédiaire d'entreprises d'Etat. Cette constatation ne conduit pas à condamner de telles méthodes de direction d'une économie nationale, mais montre simplement qu'elles entraînent certaines difficultés administratives particulières. Une centralisation excessive, avec les délais et les coûts qui en découlent, est la tendance naturelle d'un système basé sur la répartition centralisée des divers facteurs de production, la fixation par une autorité centrale des produits fournis par tous les secteurs de l'économie et fabriqués par eux, et le contrôle centralisé du stade final et intermédiaire de la distribution des produits. Dans de telles conditions, le fait qu'en droit l'autorité planificatrice centrale n'ait qu'un rôle consultatif peut ne pas avoir beaucoup d'importance ; car, en pratique, elle devra prescrire dans les moindres détails le *modus operandi* de toutes les entités économiques, quel que soit leur statut constitutionnel, s'assurer que les autorités gouvernementales à tous les niveaux exécutent ses ordres ; car la sanction de tout usage illégitime de l'« autonomie », à tous les niveaux, peut être le bouleversement du plan. Cela signifie inévitablement une très grande concentration de responsabilité au centre. Comme l'écrit le D^r Nove à propos du système russe de planification :

« Les responsabilités du Gosplan sont immenses. Il doit coordonner et modifier les projets de plans de production qui lui sont soumis par les Gosplans des diverses républiques. Il doit les rendre compatibles et s'assurer qu'ils répondent aux possibilités d'approvisionnement en matières premières, à la production agricole prévue, aux revenus individuels, au budget, à la « production » de techniciens escomptée, et aux innombrables autres questions qui doivent toucher directement à la planification et dont sont responsables de nombreux services gouvernementaux et (ou) les autorités des

(9) Poul MAYER, *Administrative Organisation*, Copenhague, 1957, p. 215.

républiques et des régions. La fonction qui consiste à contrôler l'approvisionnement en matières premières est au cœur même du processus de planification, puisqu'il est évident que toute décision concernant la production à tous les niveaux exige la fourniture de matières premières et affecte simultanément l'approvisionnement des autres entreprises (10). »

Il est clair qu'un tel système élève au plus haut niveau la contradiction entre le contrôle central, qui est essentiel à la cohérence et à la comptabilité des décisions, et la liberté d'action à la périphérie, qui est également essentielle pour des opérations de type commercial. En Russie, depuis le début de la planification centralisée en 1928, les tentatives pour concilier ces nécessités contradictoires se sont succédé selon les phases traversées par la construction socialiste, et au fur et à mesure que s'accumulait une certaine expérience de l'administration économique. Les niveaux de responsabilité réelle lorsqu'il s'agit de prendre les divers types de décision, ont été fréquemment changés, de manière souvent difficile à suivre et à interpréter pour les observateurs situés au-dehors du système. L'existence de niveaux d'autorité si nombreux, une certaine ambiguïté dans les relations entre personnel élu et personnel nommé aux divers niveaux, le fait que le contrôle hiérarchique (sous la forme du « centralisme démocratique ») est complet *de jure* mais limité *de facto*, la présence de nombreuses organisations *ad hoc* dont le rôle dans le processus de l'administration économique n'est pas toujours clair, et le fait que le Parti Communiste ait sa propre hiérarchie séparée, s'enclenchant sur celle du gouvernement, tout cela n'est pas fait non plus pour en faciliter la compréhension. Bien qu'il y ait de manière évidente une décentralisation considérable, qui tend aujourd'hui à s'accroître plutôt qu'à diminuer, l'observateur ne parvient pas aisément à en prendre la mesure, ni à en décrire le fonctionnement en termes réalistes. On peut espérer que le présent Congrès contribuera à élucider certaines de ces difficultés.

Dans des systèmes qui reposent moins sur des contrôles physiques et davantage sur la manipulation du « marché », ces problèmes ont une intensité moindre. Peut-être a-t-on également tendance à la résoudre plus facilement dans une économie où, quantitativement, le secteur privé prédomine, car l'existence même d'un secteur privé entraîne

nécessairement un degré considérable de décentralisation du pouvoir de décision économique dans les domaines qu'il couvre. Cependant, il n'y a pas de corrélation nette entre l'étendue du secteur privé et le degré de décentralisation ; car les Yougoslaves, par exemple, ont réussi à combiner une économie hautement socialisée avec une grande autonomie de décision aux niveaux de la région, de la localité et de l'entreprise individuelle. Ainsi, même là où l'Etat prédomine, et où il n'y a aucun doute quant à la responsabilité ultime du gouvernement central en ce qui concerne le développement planifié de l'économie, la liberté d'action accordée aux organisations et aux fonctionnaires aux niveaux inférieurs peut être très importante. D'un autre côté, il est toujours possible que dans ces conditions la planification centrale soit moins efficace ; et, bien entendu, le problème fondamental demeure, de savoir dans quelle mesure décentraliser l'autorité, au profit de qui, et par quelles méthodes.

A l'inverse, il peut y avoir une centralisation excessive du pouvoir de décision, même dans des économies où, qualitativement, le secteur privé prédomine ; car si le gouvernement central prend au sérieux la planification économique, il peut avoir la tentation d'imposer à l'entrepreneur privé des contrôles encore plus rigoureux que ceux qui sont applicables à l'entrepreneur public, en raison du fait que le premier, lorsqu'il prend ses propres décisions, sera vraisemblablement moins influencé que le second par des considérations d'« intérêt public ». De plus, dans toutes les économies planifiées, l'organe planificateur central a naturellement tendance à concentrer dans ses propres mains des pouvoirs de décision qui, selon les normes établies par le système de planification lui-même, devraient être exercés par des autorités situées à un échelon inférieur. Les rapports entre la Commission Nationale de Planification indienne et les gouvernements des divers Etats en donnent un exemple, et celui-ci se reproduit, à un niveau inférieur, dans les relations entre les gouvernements des Etats eux-mêmes et leurs propres services « décentralisés », tels que le district et le bloc.

Il est clair que la planification économique fournit un des contextes les plus intéressants et les

(10) *Op. cit.*, p. 76.

plus importants dans lesquels on puisse discuter ce que nous avons appelé la décentralisation bureaucratique et la décentralisation extrabureaucratique.

LA DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE GEOGRAPHIQUE (11)

Par « décentralisation démocratique », nous entendons le transfert de certaines des responsabilités du gouvernement central à des autorités subordonnées, élues sur une base géographique ou fonctionnelle, et qui tiennent au moins certains de leurs pouvoirs non par délégation d'une autorité administrative supérieure, mais en vertu d'une disposition législative et peut-être même constitutionnelle.

« Démocratique », dans ce contexte, ne désigne rien d'autre qu'un processus par lequel la légitimation de l'autorité dépend de l'élection. Cela n'a rien à voir avec la nature du système des partis ni avec la présence ou l'absence des libertés des « libéraux ». Ainsi, la décentralisation démocratique, au sens où nous employons cette expression, est tout aussi possible dans un Etat à parti unique où les libertés publiques, telles qu'on les comprend en Europe occidentale ou aux Etats-Unis, sont inexistantes ou insuffisantes. Elle n'a rien à voir non plus avec l'étendue du droit de vote ou la nature précise du système électoral utilisé. Ces considérations, bien qu'elles aient une importance pratique (12) peuvent pour l'instant être écartées de notre analyse.

La dévolution parlementaire.

Il peut y avoir décentralisation démocratique à un certain nombre de niveaux différents. Le niveau « suprême » semble être la décentralisation des pouvoirs parlementaires, par voie de statut, au profit d'assemblées subordonnées. Il y a là quelque chose de commun avec le fédéralisme, au moins dans ses résultats pratiques, sinon dans ses fondements théoriques. La différence essentielle réside dans le fait que tandis que les pouvoirs du gouvernement d'un Etat dans un système fédéral sont spécifiés par la constitution, ceux d'un parlement subordonné sont définis par de simples lois votées par le parlement « mère » et sont — au moins en théorie — sujets à retrait par la même

procédure législative. Si, donc, d'un certain point de vue, cette forme de « dévolution » a des implications quasi-fédérales, d'un autre point de vue elle ressemble à une législation ordinaire par délégation, la différence principale étant que les pouvoirs législatifs sont délégués non à une autorité administrative, mais à un corps élu qui les met en œuvre par l'intermédiaire de ses propres fonctionnaires nommés de manière indépendante. Mais alors, en quoi cette pratique diffère-t-elle de celle, plus connue, qui consiste à décentraliser les pouvoirs au profit d'autorités locales ? La seule différence de principe semble être que, tandis qu'un organe local autonome, en ce qui concerne un grand nombre de ses fonctions, doit suivre les directives qui lui sont données par les autorités administratives responsables devant la législature centrale, un parlement subordonné jouit d'une complète liberté d'action dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés. De plus, il a en fait peu de chances d'être créé sauf pour une région possédant une certaine homogénéité culturelle, raciale ou linguistique, qui la distingue du reste de l'Etat dont elle fait partie.

L'Irlande du Nord offre l'exemple le plus frappant de dévolution parlementaire, et on pourrait aussi faire entrer dans cette catégorie les gouvernements des colonies où ont été créés des conseils législatifs ayant plus que de simples pouvoirs consultatifs. Pour les colonies, elle ne représente qu'une étape de transition vers l'indépendance complète, indépendamment des intentions de la puissance métropolitaine. En ce qui concerne l'Irlande du Nord, le système semble bien assis. Certainement personne, à l'exception de l'Irlande du Sud, n'y songe comme à une transition vers l'indépendance totale ou l'intégration complète. Bien que les Irlandais du Nord n'aient pas eux-mêmes réclamé la dévolution, l'existence d'un parlement séparé pour cette région du Royaume-Uni constitue une reconnaissance du caractère culturel distinct d'un peuple qui, bien que très conscient — certains diraient trop conscient — de son appartenance britannique, n'en a pas moins des traditions séparées et des problèmes politiques

(11) Pour une discussion des mérites et des inconvénients des différents types possibles de planification dans une économie socialiste, et leur corrélation avec les différents degrés de décentralisation dans le processus décisionnel, voir le rapport du professeur Brus (G./Décentr./12).

(12) Voir ci-dessous, p. 32.

propres. La dévolution parlementaire semble convenir tout particulièrement là où un groupe distinct, situé dans une zone géographique déterminée, réclame des institutions politiques séparées sans désirer l'indépendance complète ou une union fédérale. Les concessions à de telles revendications nationalistes ne doivent pas, bien entendu, prendre nécessairement la forme de la dévolution. Dans certains cas, ces revendications peuvent être satisfaites, ou l'on peut s'en débarrasser, par une décentralisation administrative de l'espèce la plus large, dans laquelle un grand nombre (ou la plupart) des services gouvernementaux pour la région intéressée sont organisés indépendamment du centre régional (comme dans le cas de l'Ecosse). Mais là où cela est possible, cela indique en général que l'exigence d'autonomie, aussi fort qu'elle puisse s'exprimer, est plutôt faible sur le plan politique.

Le degré réel de décentralisation démocratique qu'on peut atteindre par cette méthode dépend de nombreux facteurs, car il y a souvent une distance considérable entre la situation de droit et la situation de fait. Par exemple, l'exercice des pouvoirs dévolus dépendra des capacités financières de la région ; si elle reste, dans une large mesure, financièrement dépendante du gouvernement central, elle ne peut jouir que très peu d'une véritable liberté d'action en ce qui concerne la nature, la qualité et l'étendue des services qu'elle fournit. Ce facteur s'applique particulièrement à l'Irlande du Nord et a fait l'objet de discussions abondantes (13).

L'autonomie locale.

L'autonomie locale est, bien entendu, la forme la plus connue et la plus universelle de décentralisation démocratique. Dans le langage ordinaire, les autorités locales sont souvent parées du titre de « législatures locales ». La signification réelle de cet usage dépend bien évidemment de la mesure où elles sont obligées, *de jure* ou *de facto*, d'agir suivant les instructions de l'administration centrale et de soumettre leurs décisions à son approbation. Dans la plupart des pays, on constate une forte tendance des autorités locales à jouer simplement le rôle de services administratifs décentralisés du gouvernement central, en particulier en ce qui concerne les services d'im-

portance nationale (comme la santé publique, la construction, l'approvisionnement en eau, le système d'égoûts, les services d'utilité publique et dans certains pays la police et les pompiers) qu'elles peuvent être appelées à fournir. Ce phénomène est dû en partie au besoin qu'elles ont des subventions du pouvoir central afin de subvenir aux frais de ces services « obligatoires », mais surtout à l'exigence d'une uniformité nationale et à la détermination des gouvernements centraux de garder fermement sous leur contrôle toutes les formes de dépenses publiques, en tant que moyen de réglementer l'économie et d'imposer certaines priorités. Cette tendance, il faut le noter, semble dans une très large mesure indépendante du statut constitutionnel attribué aux autorités locales. Elle se manifeste autant en Grande-Bretagne, où ces autorités sont considérées comme « pouvoirs de plein droit », que dans les pays du continent où elles sont soumises à la « tutelle » administrative. Le contrepoids principal réside dans ce facteur quelque peu intangible, « l'esprit d'indépendance locale ». C'est, entre autres facteurs, ce qui rend le gouvernement local, mettons en Turquie, si différent du gouvernement local en France, qu'il avait pris pour modèle. Tandis qu'en France, on observe chez les habitants d'une localité un vif désir d'administrer leurs propres affaires, en Turquie ce désir est relativement faible. Aussi un *vali* turc peut-il adopter une attitude beaucoup plus autoritaire envers le conseil d'un *belediye* qu'un *préfet* français envers le conseil d'une *commune*.

Les objectifs de la décentralisation au profit d'autorités locales élues se situent à la fois sur le plan pratique et le plan idéologique. Les considérations pratiques ont peut-être moins d'importance qu'elles n'en avaient jadis dans les pays avancés, où on ne peut plus guère justifier aujourd'hui l'existence d'autorités locales en arguant qu'elles déchargent l'administration centrale. On pourrait même démontrer qu'en leur absence l'administration centrale atteindrait un degré plus élevé d'efficacité, au moins au sens où elle assurerait des services équivalents pour une dépense moindre en fonds et en énergie. Même l'engrenage des services locaux sur les « besoins ressentis » par les habitants (dans les domaines administratifs où il

(13) Voir R.J. LAWRENCE, *Devolution Reconsidered*, in *Political Studies*, Oxford, vol. IV, n° 1, fév. 1956, et la littérature à laquelle il fait allusion.

paraît souhaitable) peut être assuré si l'on associe des fonctionnaires nommés par le pouvoir central à des commissions consultatives élues sur le plan local. Les considérations idéologiques n'ont cependant rien perdu de leur force, les institutions du self-government local sont en général toujours considérées — et à juste titre, osons-nous dire — comme une pépinière de vertu civique, un champ d'entraînement pour les hommes politiques, et le théâtre de la participation populaire. Sans elles, le sens de la communauté tendrait à disparaître.

Dans les pays avancés, le problème pratique consiste à trouver le juste point d'équilibre entre les pouvoirs des autorités locales bien établies et ceux des autorités centrales, elles aussi bien établies. Il s'agit essentiellement de décider, après avoir dûment pesé toutes les considérations pertinentes, quelles fonctions seront : a) entièrement décentralisées ; b) partiellement décentralisées ; c) entièrement réservées à l'autorité centrale. D'une manière ou d'une autre, un équilibre s'établit entre les avantages et les inconvénients, et la décision est prise en conséquence. Il faut cependant faire remarquer que les plateaux de la balance penchent trop souvent et de manière fort injuste du côté du gouvernement central, non seulement parce que c'est le gouvernement central qui tient les plateaux de la balance, mais parce que les autorités locales souffrent de certains désavantages « artificiels », nés de l'inadéquation des circonscriptions existantes à l'accomplissement des fonctions administratives modernes et des restrictions à leurs pouvoirs fiscaux. Bien entendu, on peut remédier à ces inconvénients, mais pour des raisons politiques le remède peut être difficile à appliquer. Aussi la décision tendra-t-elle à pencher du côté du gouvernement central, avec ce résultat que l'autonomie locale est sujette à un processus d'érosion constant (14).

La décentralisation démocratique en vue du développement.

Dans les pays sous-développés, la situation est en général très différente. Les institutions du self-government local sont peu solides ; ou bien elles n'ont pas de sources indépendantes de financement, ou bien elles répugnent à utiliser de manière sérieuse les sources disponibles ; l'éventail des fonctions qu'elles remplissent est relativement étroit

et elles ne jouissent guère de l'estime publique. De plus, dans de nombreux cas, elles ne fonctionnent effectivement que dans les villes, avec pour résultat que les zones rurales n'ont jamais été initiées, de manière significative, à l'art du self-government ; sauf dans la mesure où au niveau de la tribu et du village il peut y avoir des organes traditionnels, d'un caractère autonome douteux, qui remplissent des fonctions n'ayant qu'un rapport lointain avec les nécessités modernes et ne gardant que de manière imparfaite et intermittente le contact avec l'appareil administratif de l'Etat.

Cependant, le gouvernement central est très préoccupé des problèmes ruraux. Il ne se borne plus à lever les impôts, à maintenir l'ordre et à assurer une gamme étroite de services sociaux. Il souhaite accroître la production agricole, améliorer les conditions de vie dans les villages, diversifier l'économie des zones rurales, étendre le réseau de communications, introduire l'enseignement universel, etc. Mais l'effet de ces programmes sur la vie rurale, même si on leur donne une haute priorité et si l'on cherche ardemment à les remplir, est de nature à se révéler très décevant. A cela il y a trois raisons essentielles, à savoir : 1° la rareté des ressources ; 2° la faiblesse de l'administration dans les zones rurales ; 3° l'hostilité ou l'indifférence des ruraux aux innovations qui leur sont apportées par les agents d'un gouvernement central dont les modes de pensée leur sont mal connus, et dont les fonctions traditionnelles consistent à lever les impôts et à maintenir l'ordre et la loi.

Aussi l'essor rural tarde-t-il, en partie faute de coopération populaire. Ce qui veut dire : a) que les ressources existantes consacrées au développement rural sont gaspillées et utilisées de manière inefficace ; b) que les autres ressources virtuellement disponibles, sous la forme de la main-d'œuvre rurale sous-employée, ne sont pas mobilisées, puisqu'une telle mobilisation ne peut être effectuée que par des méthodes dictatoriales, et seulement pour des projets conçus et organisés par les habitants eux-mêmes, et qui expriment leurs « besoins ressentis ».

La conclusion semble évidente : la simple décentralisation bureaucratique en vue du développement rural (même lorsqu'elle s'accompagne d'une

(14) A ce sujet, voir le rapport du professeur Wiseman (G./Decentr./6).

pléthore de commissions consultatives destinées à obtenir la participation populaire aux projets de travaux imaginés par la bureaucratie pour le bien du peuple) est incapable de produire les résultats nécessaires. Le remède semble lui aussi évident : permettre au développement rural, dans une certaine mesure, de s'engendrer lui-même en créant au niveau du village, de la région et du district des organes autonomes, élus démocratiquement, auxquels au moins certaines tâches de développement seront confiées. De telles institutions, telles qu'on les conçoit généralement, diffèrent des conseils locaux des pays avancés sous deux aspects, à savoir : 1° elles sont spécifiquement orientées vers le développement ; 2° elles se nomment pas les administrateurs locaux ni les techniciens (sauf exception possible aux échelons inférieurs) et n'ont pas autorité complète sur eux ; bien qu'ils travaillent sous le contrôle des corps élus, ceux-ci restent hiérarchiquement responsables devant leurs supérieurs.

L'exemple principal de ce type de décentralisation démocratique nous est fourni par l'Inde, où le système connu comme Panchayati Raj (15) (littéralement, « le gouvernement des conseils du peuple ») fut introduit, avec de nombreuses variantes, dans presque tous les États à la suite de leur acceptation des recommandations du Rapport Balvantray Mehta de 1957. Certains (mais très peu d'administrateurs) y voyaient une panacée, mais presque tout de suite le système présenta de graves difficultés, que les gens mieux informés avaient pu prévoir. Parmi ces difficultés, trois semblent particulièrement importantes, à savoir :

1. Les représentants élus aux nouvelles assemblées démocratiques se recrutant dans la société rurale, n'ont pas forcément le souci du développement et n'ont pas la compétence suffisante pour formuler et surveiller les programmes locaux de développement. Dans certains cas, ils ne représentent, en effet, rien d'autre que les factions du village ou les castes dominantes. Le résultat en est qu'ils agissent comme un frein à la politique de développement, ou alors ils deviennent des instruments aux mains de la bureaucratie, privant ainsi la décentralisation démocratique de sa raison d'être.

2. Les « besoins ressentis » du peuple, en supposant qu'ils s'expriment à travers le mécanisme électoral, ne coïncident pas nécessairement avec

les priorités de développement du gouvernement ; d'où la possibilité de malentendus et de conflits entre le personnel élu du *panchayati raj* et ses « employés » bureaucrates. Si le gouvernement l'emporte comme ce sera probablement le cas à long terme, ceci tourne à nouveau au désavantage de la démocratie locale qu'il avait lui-même la responsabilité d'instaurer.

3. La situation des fonctionnaires est très difficile et ambiguë et elle réclame des qualités de tact et de compréhension dont relativement peu de bureaucrates élevés ou éduqués dans les villes sont capables. Ils ne peuvent pas être nommés par les organes de la décentralisation démocratique, car ceux-ci sont trop récents, trop inexpérimentés du point de vue administratif, et trop peu solides financièrement, pour qu'on leur confie cette tâche, sauf à l'échelon le plus bas. Aussi le fonctionnaire a-t-il une double responsabilité : devant le conseil auquel il est attaché, et devant le ministre qui l'emploie (et devant qui, à vrai dire, il est aussi *pleinement* responsable en ce qui concerne les tâches situées au-dehors du cadre du projet de « décentralisation démocratique »). Une responsabilité double de ce type peut — et c'est d'ailleurs le cas — fonctionner assez bien en France et dans d'autres pays européens ; mais dans l'Inde rurale, elle présente de sérieuses difficultés (16).

Cela ne veut pas dire que la décentralisation démocratique en Inde ait été mal conçue ni qu'elle soit condamnée à l'échec ; mais simplement qu'elle soulève des problèmes qui méritent une discussion prolongée et réaliste.

Tandis que l'Inde tente l'expérience de la décentralisation démocratique dans le cadre d'une démocratie politique, d'autres pays, possédant des systèmes politiques très différents, en font également l'expérience. Dans certains pays, à vrai dire, la décentralisation démocratique est offerte comme une sorte de substitut aux libertés démocratiques qu'un régime parlementaire antérieur était censé assurer, sans y avoir réussi. Une dictature militaire, si elle prend à cœur le développement éco-

(15) Voir les rapports des professeurs Somjee et Palmer (G./Decentr./5 et 9).

(16) M. Henry Maddick traite ces problèmes de manière exhaustive dans son livre *Democracy, decentralisation and development*, Londres, Asia Publishing House for I.P.S.A., 1963. Voir aussi les rapports des professeurs Palmer et Somjee (G./Decentr./4).

nomique, peut affronter exactement les mêmes problèmes dans les zones rurales qu'une démocratie parlementaire, et choisir des solutions semblables.

De plus, elle peut envisager le rétablissement des formes de gouvernement démocratiques à l'échelon national dès que les citoyens seront suffisamment « éduqués » politiquement pour ne pas confier leurs destinées aux politiciens corrompus, égoïstes et incompétents qui caractérisaient l'ancien régime parlementaire, et considérer l'expérience du « self-government » local comme une partie pratique essentielle du processus éducatif. Elle est, semble-t-il, l'idée qu'on retrouve derrière l'introduction de la « démocratie de base » au Pakistan, par le président Ayoub Khan. La récente décision du président Nasser de décentraliser certaines fonctions gouvernementales au profit d'une hiérarchie de conseils locaux, régionaux et de districts, est également intéressante dans ce contexte. Ces expériences soulèvent deux questions fondamentales, à savoir 1° est-ce que dans le cadre d'une forme dictatoriale de gouvernement national, des organes ainsi décentralisés peuvent jouer un autre rôle que celui d'écho, et manifester une vie politique vigoureuse qui leur soit propre ? ; 2° est-ce qu'en tout cas, il est possible de construire la démocratie en partant de l'échelon inférieur, de manière à créer une *éthique* démocratique et un consensus suffisamment puissant et convaincant pour assurer des fondations solides aux institutions démocratiques à l'échelon national ? Ces questions ne sont pas simplement d'ordre rhétorique ; elles doivent être discutées sérieusement.

Les ambiguïtés du terme « démocratique ».

Les exemples ci-dessus montrent bien que décentralisation bureaucratique et décentralisation démocratique ne s'excluent pas l'une l'autre. Si l'on met à part le cas de la dévolution parlementaire complète, toute décentralisation est dans une certaine mesure bureaucratique, à l'exception des cas très rares où le gouvernement central choisit de se désintéresser totalement de la manière dont une fonction publique donnée est remplie à l'échelon local et en confie la responsabilité exclusive à une assemblée élue localement. C'est en se référant à l'URSS, ce laboratoire unique d'expérimentation politique, qu'on met peut-être le mieux en lumière l'ambiguïté inhérente au terme « démocratique ».

En un sens, l'URSS est le pays de la décentralisation démocratique *par excellence* (17). Chaque échelon administratif au sein des républiques de l'Union et des républiques autonomes — le territoire, la région, le district, la grande ville et le village — est doté d'un Soviet élu. Les fonctions des Soviets, selon la Constitution de 1936, consistent à « prendre des décisions et donner des ordres dans le cadre des droits qui leur sont accordés par les lois de l'URSS et des républiques de l'Union », et, plus spécifiquement, de « diriger les activités des organes administratifs qui leur sont subordonnés, d'assurer le maintien de l'ordre public, le respect des lois, et la protection des droits des citoyens, de diriger la construction économique et culturelle locale, et d'établir le budget local ». On ne trouve dans aucun autre pays au monde des organes de décentralisation démocratique jouissant de pouvoirs aussi étendus ; dans aucun autre pays de tels organes n'impliquent un nombre aussi vaste d'élus dans le travail de l'administration locale et régionale. (Aux élections de 1957, les Soviets comptaient un total de 1.549.750 membres.) Les Soviets ne sont plus, cependant, comme avant 1936, le « fondement de l'État », car le Soviet suprême est aujourd'hui élu directement. Il ne serait pas non plus exact de dire que l'autorité très générale qui leur est accordée par la Constitution signifie *ipso facto* qu'ils exercent en fait des pouvoirs discrétionnaires plus vastes que ceux dont jouissent les organes du gouvernement local dans les pays non communistes. Car la procédure du « centralisme démocratique » s'applique aux Soviets aussi bien qu'à la structure du parti, et garantit que les organes inférieurs seront obligés de suivre les directives qui leur sont données par les organes supérieurs. De plus, le caractère apparemment peu fréquent des sessions de certains Soviets, et le fait qu'une bonne partie de leur travail consiste dans la ratification formelle des rapports — ce sont là des « abus » très souvent critiqués à l'intérieur même de l'URSS — peuvent signifier qu'un grand nombre des pouvoirs politiques dont ils sont censés jouir sont en fait exercés en leur nom par voie bureaucratique. Certains critiques de l'extérieur sont même allés jusqu'à suggérer que l'ensemble de la structure des Soviets n'est qu'une simple façade, et même en Union Soviétique, il y a eu une ten-

(17) Voir le rapport du professeur Lunev (G./Décentr./4).

dance, marquée surtout à l'époque de Staline, à les considérer comme de simples « postes d'écoute », ou comme des « baromètres » servant à enregistrer les fluctuations de l'opinion publique, pour employer l'expression utilisée par Staline lui-même en 1923. D'un autre côté, il y a de nombreux signes montrant qu'en particulier dans les grandes villes, les Soviets assument les tâches du gouvernement local avec beaucoup d'ardeur et un degré considérable d'autonomie de fait (18). Actuellement, les analyses réalistes du fonctionnement réel des institutions soviétiques sont très rares, aussi n'est-il guère facile de discerner dans quelle mesure ils fonctionnent comme des organes de décentralisation démocratique. De telles analyses seraient du plus grand intérêt sur le plan international, comme le seraient des analyses similaires du fonctionnement d'organes comparables dans les pays qui, sans adopter le système soviétique en tant que tel, ont dans d'autres domaines tenté de modeler leur vie politique sur celle de l'URSS.

LA DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE FONCTIONNELLE

Nous avons traité ci-dessus de la décentralisation démocratique en un sens essentiellement géographique, à savoir l'établissement et le fonctionnement d'organes locaux et régionaux démocratiquement élus auxquels sont confiées des tâches jugées appropriées à ces niveaux local et régional. Mais la décentralisation peut être aussi spécifique et fonctionnelle. La remise d'une série de tâches réglementaires et disciplinaires aux organes totalement ou partiellement représentatif des professions qu'ils réglementent et qu'ils disciplinent, en est peut-être l'exemple le plus frappant. De cette manière, le gouvernement central assure que certains objectifs publics d'intérêt vital sont atteints, sans porter ombrage, autrement que par l'énoncé de quelques règles générales et de quelques limitations de compétence, au principe, cher au cœur des médecins, des avocats et autres groupes professionnels bien organisés, de l'autonomie professionnelle. D'autres exemples bien connus, d'une utilité plus contestable, sont fournis par les commissions pour la commercialisation de certains produits agricoles, procédure par laquelle la réglementation du commerce est confiée à un organe

représentatif des producteurs, comme en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande, et qui avaient pris en Grande-Bretagne pendant la guerre une extension assez grande et quelque peu désordonnée, lorsque le gouvernement se mit à utiliser une grande variété d'associations professionnelles comme organes de contrôle de la production et de la distribution.

Bien entendu, c'est dans les industries d'Etat que les projets de décentralisation démocratique prêtent le plus à controverse. Ici le problème est de savoir s'il faut étendre aux ouvriers d'une industrie quelque chose d'analogue aux droits d'autogestion dont jouissent déjà un grand nombre de professions libérales. Cette revendication a une longue histoire, que nous évoquons chaque fois que nous utilisons les termes « syndicalisme », « socialisme corporatiste », « communisme de guerre », etc. Dans la plupart des pays, elle a été complètement rejetée, ou n'a été au mieux satisfaite que très partiellement. On s'y oppose en affirmant que la « direction ouvrière », ou même la participation des ouvriers à la direction, est incompatible avec l'efficacité de la gestion et conduit à des pratiques économiques monstrueuses. Dans certains pays, même les syndicalistes l'ont abandonnée, estimant que la participation aux décisions de gestion est un obstacle à l'accomplissement réel du rôle caractéristique et essentiel des syndicats, celui de négociation collective. Cependant, en France et en Allemagne, certaines formes de « cogestion » ont été établies, tandis qu'en Yougoslavie la « direction ouvrière » est devenue le principe de base de l'administration économique.

La structure des conseils ouvriers et des Chambres de Producteurs en Yougoslavie a été quelquefois présentée comme le fondement essentiel d'une forme décentralisée de communisme. Mais c'est là confondre deux choses : l'autonomie de l'entreprise et l'autogestion ouvrière. Etant donné un système où le « marché » est utilisé comme régulateur de l'activité économique, il est tout à fait possible de donner aux directeurs des entreprises, nommés par le pouvoir central, un degré d'autonomie aussi large — et peut-être plus large — que celui dont jouissent les conseils ouvriers qui dirigent les

(18) Voir par exemple l'exposé de Maurice Stockham et Roger Simon sur le gouvernement local à Moscou in W. A. Robson, ed., *Great Cities of the World*, London, Allen and Unwin, 1957, 2nd ed.

entreprises yougoslaves. La caractéristique du système yougoslave réside dans le fait qu'il est basé sur une forme démocratique de décentralisation, différente de la forme « extrabureaucratique » qui caractérise le type bien connu de l'entreprise publique (public corporation). C'est là le produit d'une idéologie politique spécifique, qui envisage un « dépérissement de l'Etat » rapide et délibérément accéléré comme la forme de transition vers ce que Marx a appelé « la phase ultime du communisme ». En séparant l'administration politique de l'administration économique, et en confiant cette dernière à une hiérarchie de corps élus, les Yougoslaves estiment qu'ils aident l'Etat à dépérir, au lieu de se contenter d'espérer que ce dépérissement se produira avec le temps, par suite de processus purement spontanés.

Une telle tentative pour démocratiser l'administration économique à partir de la base soulève une série de problèmes pratiques que les Yougoslaves

ont traités de manière expérimentale au cours des quinze dernières années. Les plus importants consistent : 1° à imposer une répartition précise des responsabilités entre les conseils ouvriers et les organes supérieurs de direction économique ; 2° à régler les rapports entre les hiérarchies politique et économique ; 3° à garantir que les organisations de producteurs ne se transforment pas en organismes tels que des cartels, susceptibles d'exploiter le consommateur au bénéfice des intérêts particuliers du producteur, et de garantir également que le développement économique ne souffre pas d'autoversements de salaires excessifs et de bénéfices marginaux, au détriment de la formation de capital ; 4° à trouver les rapports appropriés entre les conseils et les directeurs exécutifs responsables devant eux.

Ces problèmes spécifiques reflètent les problèmes plus généraux de la décentralisation démocratique, sous ses formes multiples.



Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives ⁽¹⁾

par André BRUYNEEL,

Docteur en Droit ADBr., Assistant à l'Université de Bruxelles.

★

« Lorsqu'il s'agit de réformes parlementaires, les parlementaires de tous les partis ont tendance à former un grand parti conservateur. »

Paul STRUYE (2).

Introduction : la règle et les faits, les responsabilités et les remèdes.

1. L'article 1^{er} de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat impose la distribution des projets de budgets aux membres des Chambres avant le 30 septembre de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice.

L'article 91 de l'ancien règlement de la Chambre assurait à l'examen de ces projets une priorité de droit pendant les trois derniers mois de l'année.

La première règle rappelée est exceptionnellement respectée, ce qui rend illusoire la priorité accordée par la seconde. L'examen des budgets couvrait une partie toujours plus importante de la session ordinaire du Sénat et de la Chambre des Représentants. En 1960, la limite fut atteinte lorsque 18 budgets représentant plus de 80 % des dépenses de l'Etat furent votés en mai, juin et juillet de l'année d'exercice (3).

Pareille situation rend inévitable l'usage extensif des douzièmes provisoires, et frappe l'examen des budgets par les Chambres d'une absence et de signification et d'utilité.

2. Ce problème n'est ni nouveau ni spécifique à la Belgique. On le retrouve dans toutes les démocraties occidentales, à peu près depuis le début du siècle. Il est l'occasion d'un jeu de balle entre le Gouvernement et le Parlement, qui se rejettent mutuellement la responsabilité du retard.

Le Gouvernement est effectivement le premier responsable, dans la mesure où il ne respecte jamais la règle du 30 septembre. Mais peut-il la respecter ? Cette disposition date de 1846, en un temps où il y avait six budgets et où le budget des Voies et Moyens représentait 50.000.000 de francs environ et quelques articles.

Aujourd'hui, les budgets sont au nombre de 22 (4); le budget des Voies et Moyens porte sur 150 milliards de francs; les matières ont atteint une technicité souvent soulignée; la procédure budgétaire devant les Chambres est devenue l'occasion de poser des questions aux ministres, marquant ainsi un détournement regrettable par rapport aux moyens normaux de contrôle politique (interpellations, questions urgentes, questions écrites, « question time » à la Chambre depuis 1962).

Enfin, la circulaire envoyée au début du mois d'avril par le Ministre des Finances à ses collègues des autres départements, et qui constitue la première étape administrative dans l'élaboration du budget, peut difficilement être envoyée plus tôt, les erreurs d'estimation faites huit mois avant le

(1) Nous tenons à remercier très vivement le Greffier-adjoint de la Chambre des Représentants, dont les conseils ont été précieux pour la réalisation de cette note.

(2) Ann. Sénat., SO 1960-1961, 8 novembre 1960, p. 5.

(3) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1, p. 7.

(4) A savoir: Voies et Moyens; Dette publique; Dotations; Services du Premier Ministre; Justice; Intérieur et Fonction publique; Défense nationale; Gendarmerie; Communications et Postes; Emploi et Travail; Prévoyance sociale; Santé publique et Famille; Pensions; Non-Valeurs et Remboursements; Affaires étrangères; Commerce extérieur et Assistance technique; Agriculture; Affaires économiques et Energie; Classes moyennes; Travaux publics; Education nationale et Culture; Finances; Pour ordre.

début de l'exercice étant déjà très importantes (5). D'autre part, les nécessités politiques et financières ont imposé l'examen des propositions départementales en comité ministériel, ce qui ralentit encore la procédure.

On constate donc que, sauf cas d'espèce particulièrement net et en général politiquement causé (6), la responsabilité gouvernementale dans les retards budgétaires est pour une large part la conséquence d'une *évolution techniquement irréversible*.

Les responsabilités des Chambres, quant à elles, ne naissent qu'après le dépôt des projets de budgets. Elles sont indéniables, soit qu'elles dérivent d'un ordre de travaux mal organisé, soit que la priorité ne soit pas respectée, soit encore que de nombreuses séances budgétaires soient consacrées à des problèmes extrêmement mineurs ou locaux ne méritant ni l'hémicycle, ni les honneurs de 212 députés ou de 175 sénateurs.

Mais pour les Chambres comme pour l'Exécutif, certaines lenteurs provenaient de la nature des choses. L'examen obligatoire de chaque projet de budget en commission signifiait plusieurs semaines de travaux, tant à la Chambre qu'au Sénat ; le rapport consécutif à cet examen en commission se traduisait au moins par une dizaine de jours de retard ; la répétition du même examen, des mêmes interventions, des mêmes réponses ministérielles, tout au long de quatre débats en général identiques (commission compétente Chambre, séance publique Chambre, commission compétente Sénat, séance publique Sénat) était la conséquence peu heureuse de la lettre des anciens règlements des deux assemblées (7).

3. Ces remarques tracent le cadre des *améliorations possibles* de la procédure budgétaire « classique ».

L'Exécutif peut veiller :

a) A ne pas bloquer la procédure pour des raisons politiques.

b) A préparer, dès avant la réception de la circulaire d'avril, les parties du budget relatives à des dépenses dont le montant est certain et l'engagement automatique.

c) A hâter dans la mesure du possible les travaux du Comité du Budget.

d) A déposer les projets de budgets, sinon dans les limites légales, du moins avec régularité et au plus tard le 30 novembre.

Les Chambres, quant à elles, pourraient :

a) Eliminer des discussions budgétaires tout ce qui relève du contrôle normal de l'Exécutif et peut s'exercer par d'autres moyens plus adéquats.

b) Ne pas lier le vote d'un budget à des considérations de donnant-donnant politique, ce qui est arrivé fréquemment depuis 1945.

c) Comme ces deux premiers vœux sont plus pieux que réalistes, modifier fondamentalement les règlements des assemblées pour bannir les pertes de temps, les redites et d'inutiles rapports. Tenter, d'autre part, de conférer à ces débats budgétaires un caractère de dialogue avec l'Exécutif, dialogue technique sur les questions soulevées par l'examen des projets de budgets, puisqu'il est tout de même acquis que — politiquement — le budget sera voté à peu près automatiquement par la majorité.

Des modifications récentes des règlements du Sénat et de la Chambre ont tenté de concrétiser ces deux dernières propositions, par deux moyens que nous allons étudier et qu'il est temps, après trois ans et deux ans de fonctionnement, de juger (8).

L'accélération de la procédure budgétaire au Sénat (modification du règlement du 7 décembre 1960).

4. C'est sur une initiative de son président, M. Struye, que le Sénat a abordé le 8 novembre 1960 une timide réforme de sa procédure budgétaire, timide en apparence tout au moins (9). Le Président soulignait, dans son discours de rentrée, certaines des anomalies les plus regretta-

(5) Voyez déclarations du ministre des Finances à la Commission des Finances du Sénat, Doc. Sénat, SO 1958-1959, n° 160.

(6) Exemple-type, le budget de l'Education nationale en 1963.

(7) Chambre, Règlement, articles 91 à 94 anciens; Sénat, Règlement, articles 53, 54 et 59 anciens.

(8) Nous ne parlerons pas de la « Conférence des Présidents », qui remplaça à la Chambre en 1962 l'ancien et peu réuni « Comité du travail parlementaire » et qui apporte des améliorations manifestes dans l'ordre des travaux (Chambre, Règlement, art. 22 et 23).

(9) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 8 novembre 1960, p. 5. La proposition avait été faite par M. Struye, une première fois, le 13 novembre 1951, à l'occasion de la rentrée parlementaire.

bles du système d'alors et proposait de modifier le règlement par deux règles nouvelles : 1° lorsqu'un budget serait transmis par la Chambre, le Sénat se contenterait d'un débat public sur ce budget, sans renvoi en commission ni rapport consécutif, à l'exception du budget des Voies et Moyens; 2° lorsqu'un budget serait transmis par la Chambre, le Sénat devrait terminer son débat public en un seul jour (10, 11).

Dès le 30 novembre, la Commission de révision du règlement dépose son rapport (12), rejetant la deuxième proposition mais acceptant la première sous la forme : « Les budgets, transmis par la Chambre des Représentants, à l'exception du budget des Voies et Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en Commission sauf si le Sénat, à la majorité des deux tiers, en décide autrement ».

Le débat en séance publique sur cette modification eut lieu le 7 décembre 1960 (13). Il fut caractéristique du conservatisme des parlementaires en matière d'organisation de leurs travaux; ce conservatisme semble particulièrement vivace au sein des groupes qui ont été longtemps dans l'opposition. Le débat se déroula entre deux pôles : le premier était la proposition de la Commission; le second était un amendement de M. De Block (14), fondé sur le « danger » de la procédure préconisée, la crainte de devoir évoquer en séance publique des matières trop particulières et des cas trop individuels — généralement traités en commission —, enfin le caractère parfois lapidaire des rapports transmis par la Chambre au Sénat. M. Rolin soulignait, quant à lui, combien il était important que certaines questions à caractère semi-confidentiel puissent être traitées en commission, spécialement pour les affaires étrangères et la défense nationale (15). C'était peut-être là oublier qu'un ministre ne refuse en pratique jamais de venir en commission, à n'importe quel moment de l'année, pour répondre à des questions qui lui seraient posées.

Les points de vue furent rapprochés par le Président du Sénat, de façon à permettre à la majorité de la commission intéressée au budget en discussion de demander le renvoi de ce budget devant elle. Le texte suivant de l'article 59,4 du Règlement fut dès lors adopté à une très forte majorité : « Les budgets transmis par la Chambre des Représentants, à l'exception du budget des Voies et

Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en commission sauf si le Sénat en décide autrement ou si la majorité des membres de la commission compétente en fait la demande » (16).

Une réforme similaire prit place à la Chambre, un peu plus tard, mais plus complète et plus audacieuse.

L'accélération de la procédure budgétaire à la Chambre (révision du règlement du 8 février 1962).

5. Les travaux de révision de 1962 sont à divers égards le fruit d'une évolution qui a duré plus de dix ans.

En 1953, un rapport sur les moyens d'accélérer les travaux parlementaires est présenté à la section autonome des secrétaires généraux des parlements, dont les activités se situent au sein de l'Union interparlementaire (17). Ce rapport mentionne une suggestion caractéristique introduite par M. Pauwels, Greffier de la Chambre des Représentants de Belgique, qui propose « de laisser aux Assemblées la possibilité, en appliquant la répartition proportionnelle des sièges, de se diviser en plusieurs Chambres spécialisées dans une ou plusieurs matières et qui discuteraient les budgets et les projets relevant de leur compétence particulière ». Cette opinion se fondait sur la spécialisation des membres des parlements, spécialisation

(10) L'article 53,3 du Règlement du Sénat disposait en effet : « La durée de la discussion d'un budget ou d'un groupe de budgets transmis par la Chambre des Représentants est limitée à deux jours ».

(11) Il convient de rappeler ici que l'habitude est prise par le gouvernement, depuis plusieurs années, en accord avec les présidents des Chambres de déposer un budget déterminé en alternance une année sur le Bureau de la Chambre, l'année suivante sur le Bureau du Sénat.

(12) Doc. Sénat, SO 1960-1961, n° 23.

(13) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 7 décembre 1960, pp. 23 à 29.

(14) Doc. Sénat, SO 1960-1961, n° 34: Remplacer le quatrième alinéa de l'article 59 par: « Les budgets transmis par la Chambre des Représentants sont envoyés à l'examen des commissions compétentes. A l'exception du budget des Voies et Moyens, ils ne font pas l'objet d'un rapport, sauf si la commission compétente décide qu'il y a des motifs sérieux de le faire ».

(15) Ann. Sénat, SO 1960-1961, 7 décembre 1960, p. 26.

(16) Le règlement du Sénat fut encore modifié le 20 novembre 1963, mais sur des matières non budgétaires (art. 2, 9, 26; 32, 33, 48bis, 55). Voyez Ann. Sénat, SO 1963-1964, 20 novembre 1963, pp. 69 à 72.

(17) Rapport Miégeville, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1953, n° 16, pp. 219-220. Voyez aussi R. Pauwels: « Les commissions parlementaires », Inf. const. et parl., 1955, n° 24, pp. 159-270.

d'ailleurs rendue indispensable par la multiplicité et la technicité des affaires, et sur la perte du caractère individuel des votes. Il s'agissait donc d'entériner cette double évolution, jugée irréversible, de manière à accélérer les travaux des assemblées et à en augmenter l'efficacité (18).

Le 12 mai 1954, une idée voisine est proposée par le député Pierson, dans sa tribune libre hebdomadaire (19). Sous le titre « La réforme du travail parlementaire », l'auteur constate la spécialisation actuelle des députés et en conclut que c'est surtout la procédure en séance plénière qu'il convient de réformer. La division d'une assemblée en plusieurs chambres spécialisées, deux ou trois par exemple, représenterait selon lui une bonne solution du point de vue du rendement, ne violerait pas le prescrit constitutionnel et conviendrait particulièrement bien à la discussion des budgets. La commission institutionnelle du parti socialiste, pour sa part, acceptait cette proposition.

Avant que ces propositions hardies ne poursuivent leur cheminement, une dernière tentative de ressusciter les *sections* (20) de la Chambre avait été menée par le Président Huysmans en 1956. Ce fut un échec complet (21). Ces sections, qui dataient du Congrès National et qui étaient parfaitement adaptées à sa psychologie, ne convenaient en effet qu'à une assemblée où les individualités prennent le pas sur les groupes et où chacun est capable d'apporter sa pierre à un débat législatif.

Le 10 mars 1960, la Commission de revision du règlement est créée à l'initiative du Président Kronacker. Elle dépose son rapport le 11 janvier 1962, après des travaux de caractère approfondi, menés en collaboration étroite avec le Greffier de la Chambre (22). Le projet présenté par la Commission consiste non pas en modifications partielles mais en une revision complète du règlement : restructuration, regroupement des matières, élimination des règles les plus dépassées (comme les sections). L'esprit de la revision est tout entier à l'accélération et à l'efficacité des travaux de la Chambre : création de la « Conférence des Présidents » (article 22), autorité présidentielle renforcée, limitation plus stricte du temps de parole en général et introduction de limitations nouvelles du temps de parole en matière budgétaire (article 31), création d'un « question time » (arti-

cle 72), création de la Commission des Affaires européennes (article 83) (23).

Mais c'est principalement en matière d'examen des budgets que des dispositions audacieuses sont présentées :

a) *Création de la Commission du Budget*, composée de la Commission des Finances et des présidents des autres commissions permanentes de la Chambre, qui se réunit d'office dans les dix premiers jours d'octobre et se consacre à l'étude du budget des Voies et Moyens (article 59 du projet) et, éventuellement, des autres budgets d'ordre financier (article 60 du projet).

b) *Les budgets transmis par le Sénat ne feront l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport* (article 62 du projet).

c) *Les budgets transmis par le Sénat seront discutés en séance publique d'un organe nouveau, la section permanente* (article 65 du projet) (24).

(18) Cette proposition a peut-être pour origine une note de M. Ubaldo Consentino (Inf. const. et parl., 1950, n° 1, pp. 94 et 95) qui expose le système nouveau pratiqué à la Chambre italienne des Députés depuis la Constitution de 1948 et la revision de son Règlement. Aux termes de l'article 72 de la Constitution les Chambres peuvent établir dans leurs règlements une procédure permettant à une commission de délibérer définitivement sur un projet ou une proposition de loi. Cependant, le Gouvernement, le cinquième des membres de la commission intéressée ou le dixième des députés ou des sénateurs peuvent demander que la discussion et/ou le vote ait lieu en séance plénière (Règl. Ch., art. 40; Règl. Sénat, art. 26) : le « retour de droit ». Seules les questions constitutionnelles ou électorales, les projets relatifs au pouvoir législatif, aux traités, aux budgets et aux matières fiscales, sont exclus de l'application de cette règle.

Dans ce système, l'assemblée est en principe complètement dessaisie. Seul un texte constitutionnel formel permet pareille procédure, inconcevable chez nous, mais rendue nécessaire en Italie par une inflation législative considérable.

Le règlement de 1949, à la Chambre italienne, introduit une autre procédure, qui consiste non pas à déléguer le pouvoir législatif à une commission mais seulement à lui confier la rédaction définitive d'un projet, par exemple. Le système évite un débat public prolongé, tout en conservant à l'assemblée le vote des articles et de l'ensemble, seules les déclarations de vote étant encore admises (Règl. Ch., art. 85).

Une procédure comparable était préconisée également par M. Blamont, Secrétaire Général de l'Assemblée nationale française, dans le rapport de 1953 (Inf. const. et parl., 1953, n° 16, p. 220).

(19) *Le Soir*, 12 mai 1954, pp. 1 et 2.

(20) Règl. Chambre, articles 64 à 71 anciens.

(21) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1.

(22) Doc. Chambre, SO 1961-1962, n° 263-1. Une sous-commission (MM. du Bus de Warnaffe, Janssens, Pierson) avait préparé ses travaux et avait présenté, notamment en matière budgétaire, des propositions plus novatrices que celles retenues par le rapport.

(23) Un bon commentaire d'ensemble sur la revision a été publié par M. Rens, revue *Montecitorio*, mai 1963, pp. 31 ss.

(24) Article 65 du projet de la Commission de revision du

De quoi s'agissait-il ? On créerait une section permanente par département ministériel ; chacune comprendrait les membres de la commission correspondante, leurs suppléants, les députés mandatés pour parler au nom de leur groupe et tout membre de la Chambre qui désire assister ou intervenir. Les séances de chaque section permanente seraient considérées comme des séances de la Chambre elle-même, c'est-à-dire qu'elles seraient publiques (public et presse), qu'elles seraient résumées par la voie du compte rendu analytique et intégralement relatées par les Annales parlementaires. Un budget transmis par le Sénat ne serait donc pas discuté en séance publique de la Chambre entière mais bien en séance publique de la section permanente compétente. Celle-ci, dans l'esprit des rapporteurs, est la Chambre. Ou mieux, est une de ces « chambres spécialisées » proposées en 1953 et 1954, après un cheminement intellectuel de huit ans.

6. Les trois réformes proposées furent diversement accueillies.

La première ne causa pas de difficultés. Elle était fonctionnelle et conforme à la tradition.

La deuxième suscita les mêmes réactions conservatrices et les mêmes commentaires qu'au Sénat un an plus tôt (elle était d'ailleurs plus radicale, puisqu'elle ne laissait même pas à la Chambre la possibilité de renvoyer en commission, à une certaine majorité le budget transmis par le Sénat). Elle fut finalement reçue, sous une forme un peu atténuée, proposée par son Président et inspirée du texte sénatorial (25).

Mais la création proposée des sections permanentes souleva la tempête, en séance publique. Les députés allaient devoir choisir entre l'assistance à la séance plénière et l'assistance à la séance de la section permanente ; les députés présents en section permanente seraient trop nombreux pour que le dialogue technique souhaité puisse s'établir ; certains députés étant membres de plusieurs commissions, et en conséquence membres de plusieurs sections permanentes, se trouveraient en face de choix cornéliens ; le personnel et les locaux seraient insuffisants ; la réforme serait génératrice de grandes dépenses et d'énormes difficultés ; le gain de temps était une illusion ; il fallait changer non le règlement mais bien les hommes ; des problèmes

de discipline et de prestige se poseraient ; il était sans signification de discuter en section permanente et de voter en séance plénière, sans nouvelle discussion, comme le proposait la Commission du règlement ; la proposition ne tiendrait plus le jour où un grand parti serait dans l'opposition ; les journaux n'auraient pas assez de journalistes pour en envoyer en section permanente ; on entérinerait l'absentéisme (26).

Après ces manifestations peu encourageantes, l'article fut renvoyé en commission pour une semaine et en revint fort amoindri, ce qui permit de le faire adopter à la quasi-unanimité. La discussion en section permanente ne serait pas automatique ; la discussion en séance publique de la Chambre entière resterait la règle ; toutefois, la Chambre pourrait décider à la majorité simple qu'un budget transmis par le Sénat serait discuté en section permanente (27).

La réussite de l'œuvre de la Commission de révision du règlement était donc tout entière soumise, en matière budgétaire, au bon vouloir de la Chambre et aux initiatives de son Bureau, ainsi qu'il en avait été pour la réforme acquise au Sénat quatorze mois plus tôt.

règlement: « 1. Les budgets déposés à la Chambre sont discutés en séance publique de la Chambre entière.

» 2. Les budgets transmis par le Sénat sont discutés en séance publique des sections permanentes qui procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et des amendements.

» Il y a autant de sections permanentes qu'il y a de départements ministériels. Les sections permanentes comprennent les membres effectifs et suppléants des commissions permanentes correspondantes. Tous les membres de la Chambre peuvent assister aux séances des sections permanentes et prendre part aux débats.

» 3. Les sections permanentes sont présidées...

» 4. Les sections permanentes sont convoquées... »

(25) Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 novembre 1962, pp. 14 ss. ; 8 février 1962, p. 19. Texte définitif de l'article 62: *Sauf décision contraire de la Chambre, les budgets transmis par le Sénat ne font l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport.*

(26) Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, pp. 14 ss.

Il est très remarquable que l'argument d'inconstitutionnalité n'ait pas été brandi au cours de la discussion. Il n'aurait été ni sage ni fondé de le recevoir. Cependant on pourrait soutenir qu'à la lettre, la discussion en section permanente était contraire au texte constitutionnel, dans tous les cas où des sections permanentes se réuniraient au même moment et où une section permanente se réunirait en même temps que la Chambre entière. Or, dans l'idée de ses promoteurs, là résidait un des grands avantages de la formule proposée...

(27) Article 65, 1 du Règlement: « Les budgets sont discutés en séance publique de la Chambre entière. Toutefois la Chambre peut décider que les budgets transmis par le Sénat seront discutés en séance publique des sections permanentes qui procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et des amendements. »

Fonctionnement et résultats de la première réforme.

7. Tant la décision du Sénat que celle de la Chambre de discuter en principe sans renvoi en commission ni rapport les budgets transmis par l'autre assemblée, avaient paru mineures par rapport à d'autres réformes, notamment l'institution des sections permanentes (28).

Il semble bien pourtant que l'absence de renvoi en commission et de rapport pour un budget transmis par l'autre chambre revête déjà un certain caractère automatique. Le Sénat comme la Chambre des Représentants ont rarement décidé le renvoi en commission, bien que leurs règlements le permettent et malgré des déclarations parfois fracassantes (29). La réforme est rapidement entrée dans les mœurs parlementaires, sans bruit (30), y compris pour des budgets comme les Affaires étrangères ou la Défense nationale. L'application de cette réforme semble d'ailleurs avoir augmenté le nombre des réunions non budgétaires des commissions, les ministres désirant fréquemment se tenir en contact politique et technique avec elles ; le contrôle sur l'Exécutif ne souffre donc pas de la nouvelle procédure budgétaire.

On peut considérer que, depuis le 7 novembre 1960 au Sénat, depuis le 8 février 1962 à la Chambre, de trois à cinq semaines ont été gagnées pour chaque budget transmis par l'autre chambre et discuté directement en séance publique (31). Si l'on songe aux tâches non budgétaires du Parlement, si l'on songe à l'échéance du 31 mars désormais fixée pour la discussion des budgets (Règl. Chambre, article 58,3), on devra conclure après trois années d'application que la « première » réforme est en pratique très substantielle. Elle a placé déjà plusieurs fois les Chambres en position de force pour reprocher aux ministres des retards dans le dépôt de leurs projets de budgets.

Fonctionnement et résultats de la seconde réforme.

8. La création des sections permanentes à la Chambre, qui semblait la réforme fondamentale (32) et qui suscita de si vives oppositions, n'a pas donné jusqu'à présent les résultats espérés. Encore faut-il nuancer cette remarque : chaque fois qu'une réunion de section permanente a eu lieu, elle s'est déroulée parfaitement au point de vue

de l'organisation et au dire des membres. Mais il se fait que ceux dont dépendait l'organisation du travail de la Chambre étaient loin de considérer le débat en section permanente comme la règle. D'autre part, depuis 1962, le travail parlementaire s'est déroulé à la Chambre à une cadence satisfaisante. Jamais il n'a été nécessaire de faire siéger au même moment plusieurs sections permanentes ou une section permanente et la Chambre entière. Enfin, le succès de la première réforme a pratiquement dispensé du recours à la seconde.

On peut néanmoins tirer, après onze réunions de ce genre, des conclusions provisoires dans le sens de la continuation de l'expérience.

9. a) *Organisation matérielle.* Les débats de section permanente n'ont pas lieu dans l'hémicycle, mais dans une salle de groupe, pièce rectangulaire de dimensions réduites, où les députés se font face, où le bureau siège à une extrémité de la salle, où la presse et le public sont installés à l'autre extrémité. Une tribune a été aménagée, mais l'habitude fut vite acquise de parler de sa place et assis, selon l'usage des commissions. L'ensemble d'une réunion donne une apparence de conseil communal, comme il a été remarqué plusieurs fois (33), à la nuance que l'atmosphère est très généralement sereine en section permanente. Les débats sont accompagnés d'une traduction simultanée, de la rédaction d'un compte rendu analytique et de la publication d'Annales, comme pour une séance publique de la Chambre entière (Règl., article 67).

b) *Cas d'application.* Six budgets ont été discutés en section permanente de la Chambre depuis le 8 février 1962, deux à titre d'expérience en 1962 et 1963, quatre systématiquement en 1964 (34).

(28) Voyez par exemple l'importance respective accordée aux deux réformes par M. Rens, *op. cit.*, pp. 52 ss.

(29) Voyez déclaration du député De Sweemer, à propos du budget des Pensions 1963. Ann. Chambre, SO 1962-1963, 7 mars 1963, p. 8.

(30) Elle semble notamment avoir échappé complètement à l'attention de la presse.

(31) Au terme de calculs portant sur vingt budgets et trois sessions de la Chambre.

(32) Voyez notamment Ann. Chambre, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, pp. 13 ss.; interventions de M. Pierson; considérations de M. Rens, *op. cit.*, pp. 54-55.

(33) *Le Soir*, 9 mars 1962, p. 6.

(34) Justice, le 7.3.62 et le 14.3.62; Pensions, le 12.3.63; Gendarmerie, le 14.1.64; Communications et PTT, le 4.2.64, le 11.2.64, le 12.2.64 et le 19.2.64; Intérieur et Fonction publique, le 3.3.64; Justice, le 11.3.64.

Le choix des budgets a été fort bon : Justice, où les considérations sont techniques et en général exemptes de passion ; Pensions, Gendarmerie, Communications et PTT, où c'est rarement le budget lui-même qui est étudié et discuté mais bien plutôt l'un ou l'autre cas particulier qui intéresse les intervenants ; Intérieur et Fonction publique où, malgré la conjoncture linguistique, le Ministre a pu se consacrer exclusivement à des exposés techniques, sur l'organisation et la réforme de la fonction publique notamment. Le budget est donc discuté, les amendements éventuels sont défendus, tous les votes tant sur les articles et sur les amendements que sur l'ensemble étant ensuite renvoyés à la Chambre entière (35).

c) *Nombre de présents et d'interventions.* Les députés présents en section permanente sont en général les membres de la commission correspondante, ce qui est fort compréhensible puisque — sauf exception — les budgets débattus en section permanente n'ont été l'objet ni d'un renvoi en commission ni d'un rapport de celle-ci. Le nombre moyen des présents s'est révélé légèrement supérieur à la présence en séance publique de la Chambre entière. Quant aux interventions, des calculs précis portant sur cinq sessions et sur les six budgets renvoyés jusqu'ici en section permanente nous permettent de conclure que leur nombre est très légèrement inférieur au nombre d'interventions en séance de la Chambre entière, sauf situation particulière qui fausse l'appréciation (un fait d'actualité, la déclaration du ministre...).

d) *Durée des débats.* En moyenne, elle est de deux séances d'une matinée pour un budget, séances tenues le mardi et le mercredi. Soit une durée légèrement inférieure à celle d'une discussion budgétaire au sein de la Chambre entière.

e) *Impression générale.* La discussion se déroule, comme en commission et malgré la présence de la presse, de façon extrêmement détendue et courtoise (36). La technicité d'une matière rebute moins en section permanente qu'en séance plénière, car les membres présents sont le plus souvent des spécialistes dans la discipline budgétaire étudiée. Le ministre a tendance à intervenir plus longuement et plus en détail. Les dimensions de la salle de réunion, par rapport à celles de l'hémicycle, donnent le sentiment d'une assemblée plus nombreuse, plus sereine et plus compétente, même

si le nombre de présents n'est pas supérieur à celui des présents en séance plénière. Le rythme et la qualité du travail bénéficient de cet *appoint psychologique*.

f) *Attitude de la presse.* Le problème de la presse fut plusieurs fois agité pendant les débats de la Chambre consacrés à la révision du règlement. La presse trouverait-elle le chemin des sections permanentes ? — y consacrerait-elle un intérêt et une place suffisants ? étaient les questions les plus fréquemment exprimées, et en tout cas pensées par tous. Le problème est important, il est vrai, dans la mesure où l'institution des sections permanentes ne peut vraiment se défendre que si les séances donnent lieu à la même publicité, au même rayonnement, qu'une séance de la Chambre entière.

La réponse actuelle à ce problème est *moyenne*. Les recherches faites sur sept journaux parmi les plus lus, montrent des différences très sensibles dans la publication ou la non-publication de comptes rendus des débats en section permanente. Tout semble dépendre de la personnalité du chroniqueur parlementaire, de l'intérêt intrinsèque du débat en cours, de la déclaration que le ministre doit faire (37). Les comptes rendus, lorsqu'il y en a, ont un peu plus que la longueur d'une relation de séance de commission (qui en principe ne peut être donnée d'ailleurs).

La conclusion ne sert donc, semble-t-il, ni la chapelle des partisans ni la chapelle des opposants aux sections permanentes. Les habitudes ne sont pas encore prises par la presse, et les journalistes

(35) Règlement, article 68. Seules des justifications de vote de cinq minutes au plus peuvent encore être entendues en séance plénière.

Il faut bien insister, certaines confusions ayant eu lieu, sur le fait que la section permanente ne vote ni sur les articles ni sur les amendements ni sur l'ensemble. Il n'est donc pas correct de parler d'« adopter les articles » (C. R. anal., 7 mars 1962, *in fine*) ou de « première lecture ». (*Nieuwe Gids*, 15 janvier 1964, p. 6).

(36) Atmosphère soulignée par les députés et par la presse : Ann. Chambre, SO 1961-1962, 7 mars 1962, pp. 1 et 11 ; *Le Soir*, 9 mars 1962, p. 6 ; *La Dernière Heure*, 15 mars 1962, p. 3.

(37) a) Les sept journaux consultés, lors des débats sur la révision du règlement, n'avaient pas pris parti vis-à-vis des sections permanentes, à l'exception de la *Libre Belgique*, sceptique sur toute la révision (1.2.62, p. 2).

b) Les sept journaux consultés rappelèrent le principe du nouveau système, en tête de leurs premiers comptes rendus de débats en section permanente, à l'exception du *Peuple* semble-t-il.

c) Nombre de comptes rendus parus pour les onze réunions de section permanente tenues à ce jour : *La Libre Belgique* : 8 ; *La Dernière Heure*, *De Nieuwe Gids*, *De Standaard* : 5 ; *Le Soir*, *Het Laatste Nieuws* : 2.

mèlent parfois encore la « section permanente », « les sections permanentes », les commissions qui — mystérieusement — siègeraient « en section permanente » (38).

g) *Gain de temps.* Les réunions de section permanente ont toujours eu lieu jusqu'à présent sans réunion concurrente de la Chambre entière ou d'une autre section permanente. Le gain de temps est donc jusqu'ici nul. Mais rappelons que le travail de la Chambre n'a pas été engorgé au point de vue budgétaire depuis 1962, alors que c'est à une pareille situation que l'institution des sections permanentes devait le plus énergiquement répondre. On ne peut donc tirer argument de cette dernière constatation.

Considérations critiques.

10. Quant à l'accélération.

La suppression de fait du renvoi en commission et du rapport pour les budgets transmis par une chambre à l'autre est une innovation remarquable. Le gain de temps qu'elle a causé s'est révélé considérable ; la qualité du débat en séance publique plénière n'en a pas souffert.

Le contrôle serré du budget est-il relâché lorsqu'on applique la nouvelle procédure ? Nous en doutons, parce que le rapport de la commission compétente d'une chambre sur un projet de budget est transmis à l'autre assemblée avec celui-ci et parce que chaque commission d'une chambre peut étudier le budget qui l'intéresse, à loisir, une année sur deux. Y a-t-il un problème en ce qui concerne les commissions où traditionnellement le ministre donne certaines indications confidentielles ? Nous ne le pensons pas, puisque les commissions se réunissent en fait à d'autres moments de l'année pour entendre le ministre compétent, à sa demande ou à la demande de la commission.

La règle de la suppression du renvoi en commission et du rapport devrait, selon nous, être étendue à tous les projets de budgets (à l'exception du budget des Voies et Moyens), qu'ils soient déposés sur le bureau d'une assemblée par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée. Mais les situations particulières peuvent rendre indispensable un examen en commission, par exemple à cause de la matière, ou parce qu'un fait nouveau s'est produit depuis l'examen du budget

par l'assemblée qui en a été saisie la première, par exemple parce que le rapport de cette assemblée est absolument insuffisant ; il serait donc raisonnable de réserver à l'assemblée la possibilité de renvoyer un budget en commission, étant entendu que pareille décision devrait rester l'exception.

Mais ce serait une erreur de donner le même pouvoir à la commission intéressée, qui sera toujours plus sensible aux sollicitations de son prestige et aux arguments de son éventuel rapporteur.

La disposition nouvelle serait : « Sauf décision contraire du Sénat ou de la Chambre, les budgets ne font l'objet ni d'un examen en commission ni d'un rapport ».

11. Quant à la discussion des budgets.

Depuis des temps immémoriaux, la discussion budgétaire est l'occasion d'interroger le ministre sur des cas et situations particuliers et locaux. Cette formule n'apparaît pas saine, car de nombreux autres moyens de contrôle politique existent et semblent plus adéquats. Nous ne les rappellerons pas (39).

D'autre part, la lecture des Annales parlementaires fait naître la conclusion regrettable que c'est du budget en soi qu'on s'occupe le moins au Parlement, exception faite pour les budgets financiers. Les contestations de chiffres et de postes, les discussions d'opportunité sur l'engagement de telle dépense, sont relativement rares. Cette situation semble d'autant plus grave que les étapes postérieures à l'exécution du budget (examen des cahiers d'observations de la Cour des comptes et lois des comptes) ne suscitent *aucun intérêt* chez les députés et les sénateurs.

Or, est-il contestable que c'est par le biais des finances qu'on fonde la bonne gestion d'un Etat ? Et que c'est par des contrôles minutieux, y compris au niveau parlementaire, que l'on prévient beaucoup d'abus ?

(38) *Le Soir*, 9.3.62; *La Libre Belgique*, 13.3.63; *De Standard*, 15.1.64; *La Libre Belgique*, 3.3.64.

(39) La revision du règlement de la Chambre de 1962 a même introduit un moyen de contrôle nouveau, le « *question time* » au jeudi après-midi; certaines habitudes semblent déjà prises à cet égard (SO 1961-1962: 29 questions; SO 1962-1963: 57 questions; SO 1963-1964: 71 questions).

12. Quant aux sections permanentes.

L'esprit dans lequel on a créé à la Chambre les sections permanentes était de *diviser l'assemblée en plusieurs chambres spécialisées*, pouvant siéger en même temps et réalisant par là-même un considérable gain de temps. Cette formule a des cousines dans la délégation législative aux commissions, dans les chambres italiennes (40), dans la procédure accélérée du système français où la discussion a lieu en commission (41), enfin dans les « standing committees » (42) et plus encore peut-être dans les « committees of the whole House » (43) de la Chambre des Communes. L'originalité de la formule belge réside dans le fait qu'elle vise la *procédure budgétaire*, bien que certains désireraient aller plus loin.

L'institution nouvelle présente *deux avantages psychologiques indéniables*. Le premier : les débats en section permanente se déroulent sous la forme d'un dialogue technique et courtois entre les spécialistes de la matière ; malgré la publicité, le ministre se sent plus en confiance pour répondre aux députés. Le second avantage : l'absentéisme si apparent lors de certains débats de la Chambre entière perd en section permanente son contenu affectif vis-à-vis de l'opinion. Si la salle de réunion est petite, elle est néanmoins relativement garnie...

Convient-il de la sorte d'institutionnaliser et d'admettre l'absentéisme (44) ? En cette matière, l'art du possible doit déterminer le jugement. Il faudrait refuser la formule s'il y avait la moindre chance que l'absentéisme décroisse un jour ; mais cette moindre chance n'existe pas. Il vaut mieux en conséquence ne pas poursuivre les chimères et améliorer actuellement et pratiquement le travail parlementaire, ce qui doit être la seule préoccupation d'une assemblée législative.

La réforme, nous l'avons dit, n'est pas encore probante parce que les circonstances n'ont pas encore exigé d'elle cette preuve. On peut considérer, à l'examen des onze réunions de section permanente tenues à ce jour, que cette preuve serait rapidement faite *si la Chambre avait un important retard à rattraper*. La procédure des sections permanentes pourrait réduire de moitié la durée globale d'une procédure « classique » d'examen de deux budgets, si plusieurs sections permanentes se réunissaient en même temps ou si une section permanente se réunissait en même temps

que la Chambre entière (45). Le président de la Chambre et la conférence des présidents possèdent donc une *arme de choix* contre des retards éventuels, voire des manœuvres d'obstruction des travaux.

La réforme qui a été votée par la Chambre est extrêmement timide, nous l'avons vu. Elle n'est pas la règle générale ; son application est soumise au bon vouloir de la Chambre et de son Bureau. Nous sommes ainsi fort loin du projet lancé par le Greffier de la Chambre, ensuite par M. Pierson et la sous-commission de révision du règlement. Cependant, il ne fait aucun doute que les sections permanentes, même dans le cadre de l'article 65 actuel, joueront un rôle parfois important. Il est également probable qu'après une période d'expérience qui sera sans doute fort longue, les cas de renvoi en section permanente seront augmentés.

Conclusion.

a) Les quelques cas d'application montrent l'utilité de l'institution nouvelle au point de vue du rendement, de la confiance et de la spécialisation,

(40) Cf. *Supra*, note (17).

(41) Rapport Pauwels, cité p. 280.

(42) FELLOWES, COCKS et CAMPION, *The Law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, éd. 1957, pp. 645-659. Ces commissions sont plus représentatives de la Chambre, par leur composition proportionnelle, le nombre de leurs membres et la procédure suivie ; elles ont des compétences assez limitées ; leurs attributions sont relativement mal définies. Voyez aussi Pauwels, cité, pp. 173-176 et p. 175 : « On peut dès lors considérer que les « Standing Committees » constituent des sections du Comité de la Chambre entière, créées en vue de la division du travail, qu'ils en ont les mêmes pouvoirs mais qu'ils n'exercent que des attributions autres que celles qui continuent à être formellement réservées au Comité de la Chambre entière. »

(43) FELLOWES, COCKS et CAMPION, *op. cit.*, pp. 603-611. La formule est la suivante : pour certaines discussions particulièrement importantes, et spécialement pour le budget des Voies et Moyens (voyez pp. 791-797), toute la Chambre des Communes se constitue en commission des Voies et Moyens. C'est « en fait, la Chambre elle-même dans une apparence moins formelle... »

(44) Voyez déclarations Pierson, *Ann. Chambre*, SO 1961-1962, 30 janvier 1962, p. 16. Le député explique l'absentéisme par la spécialisation — ce qui n'est pas faux — et considère d'autre part qu'« un bon règlement légalise ce qui est ».

La conception que l'opinion se fait de l'absentéisme est, il faut le rappeler, fautive et injuste. Elle se fonde sur la déduction primaire « il ne siège pas, donc il ne fait rien », alors que le travail en commission ou la préparation d'un rapport peuvent être beaucoup plus importants pour l'efficacité générale du travail parlementaire. Le rôle de la presse n'est pas en cette matière digne de tous les éloges.

(45) Dans l'abstrait, en faisant débattre concurremment et sans désemparer deux sections permanentes et la Chambre en séance plénière, tous les budgets transmis par le Sénat pourraient être discutés et votés en six semaines.

même en dehors de toute considération de gain de temps.

b) L'institution nouvelle sera un moyen idéal pour débloquer les travaux de la Chambre, lorsque les circonstances l'exigeront.

c) Il nous semble souhaitable que le Sénat institue une procédure semblable, en la perfectionnant sur base de l'expérience déjà acquise à la Chambre des Représentants.

d) Nous croyons dès maintenant que l'article 65 du règlement de la Chambre devrait être modifié de manière à faire discuter *tous les budgets* (sauf le budget des Voies et Moyens) en section permanente, à faire de la procédure en section permanente *la règle* et non l'exception soumise à la

bonne volonté de la Chambre, à conserver toutefois la possibilité pour la Chambre (et non pour la commission compétente) de demander le renvoi en séance publique de la Chambre entière (46).

C'est par des modifications de cet ordre qu'une démocratie parlementaire fonctionne bien ; elles ne sont malheureusement acquises qu'avec un lenteur qui contraste singulièrement avec l'habitude des parlementaires d'exiger de l'Exécutif des réformes profondes et rapides.

29 novembre 1964.

(46) Mais nous sommes opposés pour l'instant, l'expérience n'étant pas encore suffisante, à étendre la procédure de la section permanente à des matières non budgétaires.



L'évolution de la société contemporaine et la nécessité de former les dirigeants de l'Administration

par André VAN BEYLEN.

Secrétaire de l'Institut Administration-Université.

★

It is time we all recognized that the major task of the higher civil service is no longer administrative but managerial.

Ely DEVONS,

Professeur à la « London School of Economics ».

*
**

La politique actuelle de la plupart des nations est axée sur l'expansion et le développement (1). Les pays peu développés, après des siècles de stagnation, refusent de tolérer encore cet état de pauvreté et d'ignorance. Les pays hautement industrialisés aspirent à la réalisation très rapide — voire spectaculaire — de cette expansion et de cette croissance. Leurs aspirations ne se limitent d'ailleurs plus à notre monde terrestre, mais vont jusqu'à inclure la conquête de l'espace et, éventuellement, d'autres planètes, nous disent les professeurs américains Harbison et Myers (2).

Cette tendance quasi générale vers un progrès constant et ininterrompu constitue une révolution sans précédent. Elle est basée sur des aspirations croissantes au progrès économique, social et politique, et sur la conviction qu'actuellement, et pour la première fois dans l'histoire humaine, ce progrès peut se faire à pas de géant.

Développement : tel est le mot d'ordre d'une révolution à l'échelle mondiale ; et, comme tout mot d'ordre révolutionnaire, il a une signification différente suivant les groupes auxquels il s'applique.

Pour bon nombre de pays, développement signifie industrialisation, pour certains, indépendance politique ou économique. En d'autres lieux encore,

il s'agit d'assurer le passage d'un milieu rural à un milieu citadin, ou la réalisation de communications à l'échelle mondiale.

Parmi ces divers aspects, le facteur humain apparaît comme un point primordial.

Le développement du « potentiel humain » consiste dans la promotion des connaissances, la détermination des objectifs à poursuivre et l'utilisation des capacités de tous les membres d'une communauté.

— En termes économiques, il s'agit d'une accumulation de capital humain. C'est Alfred Marshall qui disait que « le capital ayant le plus de valeur est celui qui est investi en hommes » (3).

— En termes politiques, il s'agit d'amener tous les citoyens à une maturité politique leur permettant d'exercer à bon escient leurs droits de membres d'un Etat démocratique.

— Dans les domaines social et culturel, ce développement permettra à la population d'accéder à une vie plus riche, plus épanouie et moins liée à la tradition.

(1) Les idées développées dans cet article ont fait l'objet d'un exposé donné par André Van Beylen, Secrétaire de l'Institut Administration-Université, à l'occasion de l'ouverture d'un séminaire de perfectionnement organisé par le « Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsvoering » de l'Université Catholique de Louvain, à l'intention des fonctionnaires supérieurs des administrations publiques.

(2) F. HARBISON, Ch. A. MYERS, *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of human resource development*. McGraw-Hill, Series in international development, 1964. Chap. I : « Concepts of human resource development. »

(3) A. MARSHALL, *Principles of Economics*, London, Macmillan and Co. Ltd., 1930, 8th edition, pp. 216, 564.

Le présent article a pour but de démontrer la nécessité, et la possibilité, d'amener à ce haut niveau de développement des hommes pratiquant des spécialisations ou des disciplines diverses, au service d'entreprises privées ou publiques, ou d'autres institutions.

Le développement du potentiel humain constitue une condition préalable à la réalisation des objectifs de la société moderne, qu'ils soient d'ordre politique, culturel, social ou économique. Le progrès résulte essentiellement d'un effort humain. Teilhard de Chardin, en s'efforçant de déterminer la place de l'être humain au sein de la nature, dit : « Aucune force physique ou psychique — sur la planète montée comme elle est — ne paraît capable d'empêcher l'humanité pendant plusieurs millions d'années encore, de chercher, d'investir, de créer en toutes directions » (4).

Examinons donc quelques-uns des aspects primordiaux qui rendent de plus en plus urgente, cette nécessité de développer le « potentiel humain » en général, et particulièrement, de promouvoir une formation plus approfondie et permanente, à l'intention de l'élite, toujours plus nombreuse, qui devra assumer des responsabilités dirigeantes.

Le progrès technologique constituera notre point de départ. Il n'est pas possible de comparer le progrès technique — fort lent et limité — des civilisations antérieures, à la première révolution industrielle survenue en Europe, à la fin du XVIII^e siècle. Le seul précédent auquel on pourrait songer se situe à la fin de la période préhistorique, lorsque l'homme, qui vivait de la chasse, est passé à l'agriculture. C'est, en effet, cette découverte de l'agriculture qui a permis le progrès de la civilisation, parce qu'une minorité de personnes a pu se préoccuper d'autre chose que des nécessités matérielles immédiates.

Jusqu'à la période moderne de l'industrialisation, 80 % de la population de nos pays habitaient la campagne et travaillaient le sol, permettant à une minorité privilégiée de se cultiver l'esprit et de préparer cette révolution industrielle par des recherches individuelles. C'est ainsi que, vers 1500, la science moderne fit ses débuts, grâce à Copernic (1473-1543) et à Galilée (1565-1642). Ce n'est que deux siècles plus tard que James Watt (1736-1819) inventa la machine à vapeur, tandis qu'il fallut encore attendre près d'un siècle avant

de voir le début de l'ère de l'électricité, grâce aux expériences de Faraday (1791-1867). La société dont les structures étaient jadis aristocratiques entraînait dans une phase démocratique (5). A partir de ce moment, les machines ont progressivement donné à l'homme des loisirs toujours plus grands, dont l'usage efficace pose d'ailleurs de réels problèmes.

En effet, dorénavant, l'évolution de la société dépendra autant de la nature des loisirs que de celle des prestations professionnelles. L'intervention du pouvoir central et l'organisation efficace des loisirs joueront un rôle important dans la création de ce qu'on pourrait appeler « une infrastructure culturelle » adéquate. C'est, en effet, cette infrastructure qui sera à la base de la formation culturelle nécessaire à la société et au perfectionnement intellectuel des individus ; et elle devra, pour les dirigeants, se situer à un niveau plus élevé, afin de développer chez eux un mode de pensée strictement scientifique et de les ouvrir à une meilleure compréhension — historique et critique — des données de la science qui sont à l'origine de l'évolution technologique.

Ce progrès technique a d'ailleurs suivi une évolution toujours plus rapide, grâce à la rénovation et à l'approfondissement des connaissances scientifiques, caractérisées — à leur tour — par un mouvement d'accélération qui substitue progressivement aux réalisations individuelles les travaux scientifiques collectifs inter- et multidisciplinaires.

Comme le dit le sociologue français Georges Friedmann :

« Les sociétés européennes, désignées couramment sous l'étiquette de civilisation occidentale et chrétienne, peuvent être considérées, jusqu'au début — marqué par les brevets de James Watt — de l'ère intense de mécanisation où nous vivons encore, comme un système en équilibre. Certes, le progrès technique était très loin d'y être inactif, ainsi que de récents travaux historiques l'ont démontré. Néanmoins, il n'avait pas depuis l'anti-

(4) TEILHARD de CHARDIN, *La place de l'homme dans la nature. Le groupe zoologique humain*. Paris, Union Générale d'Éditions, 1956. Chap. V, par. 4 : « Limites supérieures de la Socialisation. »

(5) Arnold TOYNBEE, « L'humanité demain ». Numéro spécial de *Réalités* : « Réalités et Louis Armand présentent : L'avenir est déjà parmi nous. »

quité classique suscitée, comme de nos jours, des changements brutaux, massifs, mais de relativement lentes transformations. Or, voici que dans ce système, depuis le début du siècle dernier, le progrès des sciences de la nature et celui de leurs applications, ont bouleversé les moyens de production et les conditions de la vie quotidienne pour des centaines de milliers d'habitants de la planète » (6).

De nos jours, l'application pratique suit de près l'invention ; et le passage de la découverte à l'application constitue, d'ailleurs, une des difficultés auxquelles nous devons faire face.

Nous constatons que, dans sa phase historique actuelle, le phénomène humain est soumis à la loi de l'accélération.

Dès 1872, deux ans avant sa mort, l'historien français Jules Michelet écrivait :

« Un des faits les plus graves, et les moins remarquables, est que l'allure du temps a tout à fait changé. Il a doublé le pas d'une manière étrange. Dans une simple vie d'homme, j'ai vu deux grandes révolutions qui, autrefois, auraient peut-être mis entre elles deux mille ans d'intervalle. Je suis né au milieu de la grande révolution territoriale ; ces jours-ci, avant que je ne meure, j'ai vu poindre la révolution industrielle. »

Tandis que la science nucléaire se développe, et que débute la conquête de l'espace, l'homme va être éliminé en tant que travailleur. Depuis les années 1950, l'influence de l'automatisation ne cesse de croître.

Dans le cadre de ce que les Anglo-Saxons appellent le « *control engineering* », nous voyons des machines automatiques se diriger et se contrôler elles-mêmes, en fonction d'un processus de production prédéterminé. La cybernétique exprime cette nouvelle révolution comme suit : les informations et les données sont actuellement assimilées et communiquées à des servo-mécanismes ou à des instruments de régulation, sous forme d'impulsions, d'après des normes déterminées par l'homme (7).

Par suite de ce qu'on appelle communément la seconde révolution industrielle, une multitude de tâches qui nécessitaient, jusqu'à présent, une intervention directe de l'homme, sous forme de calcul d'évaluation et de contrôle, peut dorénavant être

prise en charge par la machine, avec plus de précision et moins de fatigue, et, par conséquent, dans de meilleures conditions de résistance. Il semble d'ailleurs acquis que les machines ne s'ennuient jamais et se fatiguent rarement, que leur attention est toujours soutenue, et qu'elles n'ont jamais l'impression de faire du travail inutile (8).

Le développement, certain et prévisible, de l'automatisation aura sans aucun doute des conséquences fort importantes. D'une part, il mènera à un certain nivellement des structures hiérarchiques des spécialisations professionnelles. Aux niveaux supérieurs, d'autre part, les hommes seront déchargés de bon nombre de tâches, et pourront ainsi se vouer au travail de réflexion qui permettra d'assurer le dynamisme de la culture et de la société. Or, seul le dynamisme pourra remédier à la tendance qui se manifeste vers une structuration toujours plus rigide résultant des dimensions sans cesse croissantes des organisations.

*
**

Les considérations ci-dessus illustrent le problème qui se pose à l'administration. Celle-ci, en tant qu'entreprise de grande dimension, devra libérer le temps nécessaire à ce travail de réflexion, afin de préparer l'adaptation de l'organisation bureaucratique, héritée du passé, à la rénovation que l'avenir imposera.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que, relativement aux différents aspects du progrès technique, l'administration joue un rôle de plus en plus important, son intervention dans le domaine de l'économie variant bien entendu en fonction du régime politique et économique en vigueur.

En fait, lorsqu'on réfléchit à l'extension des services publics, on constate qu'il est malaisé de dire quand est née exactement cette administration, car on peut difficilement déterminer à partir de quel moment un groupe se considère comme une

(6) Georges FRIEDMANN, *Le travail en miettes - Spécialisations et loisirs*. Paris, Editions Gallimard, 1964, 2^e édition, Chap. VIII, par. 1 : « Une hypothèse : Le déplacement de l'équilibre ».

(7) Max PIETSCH, *Die industrielle Revolution*. Freiburg in Breisgau, Verlag Herder, 1961.

(8) Exposé donné par Jan Bronowski, Directeur Général du « National Coal Board » du Royaume-Uni, à l'occasion du Congrès de la Santé Publique à Scarborough.

communauté organisée. A en croire l'historien britannique Arnold Toynbee, ce principe de « gouvernement » existait déjà il y a trente-quatre siècles, à l'époque du code d'Hamourabi (9).

Quel que soit le lieu de son activité, tout homme soucieux de progrès doit faire face, au cours de son travail, à des problèmes administratifs. Dès que ce travail comporte la collaboration d'autres personnes, il s'agit d'une activité organisée. Lorsque cette organisation s'étend, l'administration — elle aussi — doit se développer, pour en permettre l'évolution et l'expansion normales. Les progrès démographique et technique, également, contribuent à la multiplication et à la complexité toujours accrue des tâches confiées aux services publics.

Le tableau ci-dessous concernant le nombre de fonctionnaires aux Etats-Unis en 1850 et en 1950, permet de faire une comparaison fort intéressante (10) :

	Population exprimée en millions d'habitants	Dépenses en dollars	Nombre de fonctionnaires des services fédéraux	Pourcentage du nombre de fonctionnaires par rapport à la population
1850	23,2	39.543.492	33.300	0,14 %
1950	160,7	40.166.835.915	2.109.642	1,31 %

Citons, à ce propos, les professeurs américains Simon, Smithburg et Thompson :

« La population croissante et les dimensions plus grandes des Etats-Unis, et plus particulièrement le progrès technique, ont tout changé. Quantité de problèmes qui, à l'époque de la révolution, pouvaient se résoudre sans l'intervention des autorités, doivent actuellement être confiés au gouvernement. Bon nombre des problèmes qui, à l'époque, trouvaient une solution grâce à la collaboration spontanée de quelques voisins, nécessitent maintenant la coopération très systématisée de spécialistes » (11).

Dans le cadre de la tendance générale à la socialisation, qui élargit sans cesse le rôle de l'Etat, l'importance toujours accrue des services publics

exigera un effort tout particulier de la part de l'administration, qui devra disposer d'un nombre plus élevé de fonctionnaires. En effet, cette augmentation doit être proportionnelle à l'accélération du progrès et aux transformations de la société qui en sont le corollaire. Le rapport au Gouvernement du Secrétaire Permanent au Recrutement pour l'année 1962, dit à ce sujet :

« Pendant la période de 1952 à 1962, il aurait fallu recruter de 20.000 à 25.000 agents de haute qualification, en vue de relever le niveau intellectuel et professionnel général du personnel, compromis par la susdite stabilisation des temporaires. »

Il ajoute : « Les circonstances conjoncturelles ne l'ont pas permis » (12).

Vu son rôle de plus en plus complexe, l'administration devra également s'attirer des éléments de valeur, capables de contribuer efficacement — et dans des spécialisations toujours plus nombreuses — à la réalisation du but ultime de toute administration : le bien-être général. Cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre que ne cessent de croître, en quantité comme en qualité, les services qu'attendent de l'Etat et de l'administration les membres de la communauté. Tandis que la conception traditionnelle de l'intervention de l'Etat était basée sur des principes de protection et de contrôle, la nouvelle conception est fondée sur l'assistance et les services. Etant donné la structuration traditionnelle de l'administration, le passage de l'ancienne conception à la nouvelle ne s'effectue pas sans difficulté !

Citons, une fois encore, le rapport au Gouvernement, pour l'année 1962, du Secrétaire Permanent au Recrutement :

« Les auteurs (13) estiment que, entre 1959 et 1965, l'accroissement du nombre d'employés et de fonctionnaires sera de 17 %, contre 3 % pour les

(9) Arnold TOYNBEE, *A Study of History*. Oxford, 1933-1963, vol. VII.

(10) *Elements of Public Administration*. Edited by Fritz Morstein Marx, Second edition, 1959. Chap. I: The growth of public administration, p. 17.

(11) SIMON, SMITHBURG and THOMPSON, *Public Administration*, N.Y., Edition A. Knopf, 1962, 8^e édition, Chap. I: What is public administration?, p. 13.

(12) *Le Moniteur belge*, 13 février 1964 : Rapport du Secrétaire Permanent au Recrutement au Gouvernement. Année 1962.

(13) Cfr. *La Belgique en 1965*. Institut Belge d'Information et de Documentation.

ouvriers. L'Institut est d'avis que les besoins en personnel scientifique et technique accroîtront d'une manière très sensible entre 1959 et 1965, et que cet accroissement serait de 29 % pour les ingénieurs civils, de 50 % pour les docteurs et licenciés en sciences économiques, sociales et administratives, et de 60 % pour les ingénieurs techniciens » (14).

Pour que l'administration puisse faire face à la complexité croissante qui résulte de l'accélération du progrès technique, il faudra prendre des mesures énergiques visant à revaloriser la fonction publique, à la « réaligner » — en quelque sorte — sur le secteur privé.

Nous pensons, en premier lieu, à des rémunérations plus élevées, au niveau des catégories supérieures, qui devront permettre à l'administration d'attirer davantage de candidats, et de revenir ainsi, progressivement, à une sélection plus sévère et à des exigences qualitatives plus strictes.

Ajoutons cependant que, si — dans la société actuelle — l'argent constitue encore une motivation importante, cet élément n'est certainement pas le seul dont il faille tenir compte.

En second lieu, il faut également promouvoir la mobilité du personnel, afin de permettre — tant dans le domaine des spécialisations technologiques qu'en vue d'améliorer la capacité générale de direction — de fructueux échanges d'expériences entre les services publics et leur environnement industriel. Cette mobilité serait également de nature à favoriser l'utilisation plus rationnelle des effectifs disponibles.

Ceci nous amène au problème de l'organisation, de la coopération et de la coordination, de plus en plus indispensables, tant du point de vue économique et social que du point de vue de l'activité scientifique, qui est le véritable fondement de notre société en mutation. *Si les services publics désirent faire face à l'élargissement des responsabilités qui leur incombent, ils devront mettre en application les principes d'organisation, de coopération et de coordination.*

En effet, dans le domaine de l'économie, également le progrès technique a suscité une tendance vers la croissance et l'expansion, tendance qui vise naturellement à l'utilisation optimale des richesses humaines disponibles. Il va de soi que l'Etat et

l'administration ne pourront demeurer à l'écart de ces transformations. Pensons un instant à l'effort qui sera nécessaire pour augmenter le pourcentage du produit national brut consacré à l'éducation, base de toute véritable politique de croissance économique. En Belgique, ce chiffre n'atteint même pas 1 % du produit national ! Ceci indique l'impérieuse nécessité d'efforts coordonnés, tant sur le plan de l'éducation nationale que sur celui de l'enseignement supérieur.

Il en est de même pour la recherche scientifique, qui a déjà pris un essor prodigieux et qui, en cas de besoin, doit pouvoir compter sur l'aide efficace de l'Etat, afin d'assurer la participation active ou, tout au moins, la présence de notre pays, dans les différents domaines de l'activité scientifique internationale.

L'homme d'aujourd'hui a accédé à un standing de vie plus élevé. Du point de vue matériel, on constate que moins d'un tiers des revenus sont actuellement consacrés à l'alimentation, alors que, il y a près d'un siècle, cette proportion était des deux tiers. D'autre part, dans le domaine intellectuel, on prévoit qu'environ 50.000 étudiants bénéficieront bientôt d'un enseignement supérieur en Belgique. En France, cette explosion scolaire a fait l'objet de rapports officiels, qui évaluent l'augmentation de la population universitaire à 300.000 unités en dix ans (de 200.000 en 1960 à 500.000 en 1970). Ce niveau de vie élevé entraîne d'ailleurs, chez l'homme contemporain, de très grandes exigences vis-à-vis des organisations dont il fait partie.

Partant de l'hypothèse que la maturité humaine s'atteint en trois phases successives : le développement biologique, le développement psychologique et le développement social, nous pouvons dire que, de nos jours, un plus grand nombre de personnes parviennent au stade de la maturité sociale et que, en outre, beaucoup plus de personnes y parviennent plus tôt. Cette situation de fait amène d'ailleurs, logiquement, des modifications foncières, quant aux rapports sociaux au sein des organisations existantes, tendant vers une démocratisation et une participation accrues.

N'ayant plus à se préoccuper avant tout de son

(14) *Le Moniteur belge*, 13 février 1964: Rapport du Secrétaire Permanent au Recrutement au Gouvernement. Année 1962.

bien-être matériel, l'individu se soucie davantage de l'épanouissement de sa personnalité. D'autant plus que cet épanouissement doit se réaliser dans une société aux dimensions toujours plus vastes, où l'individu tend à être absorbé par la collectivité, jugée plus rentable car elle met en commun un volume plus puissant d'énergie et de talent au service du but collectif.

Ceci n'empêche pas que des difficultés se présentent également, au sein d'organisations de grande dimension, comme les services publics.

Citons d'abord le phénomène de la *bureaucratization* : c'est le cas lorsque les dimensions de l'organisation sont devenues telles qu'une partie de l'efficacité se perd par l'indifférence croissante des membres du groupe, vis-à-vis des objectifs de l'organisation.

D'autres conflits sont imputables :

— à la motivation personnelle de l'individu, qui, d'après les observations des psychologues, constitue la base primordiale du processus actif de développement et de progrès individuels ;

— aux relations interpersonnelles et à l'influence de certains facteurs d'inhibition émanant de l'organisation, qui sont ressentis par les membres de l'organisation, soit en tant qu'individus, soit en tant que membres du groupe. Il s'agit ici, notamment, d'interférences historiques, juridiques, politiques et syndicales.

Ces quelques exemples montrent clairement l'immense champ d'action qui s'ouvre à la formation, aussi bien sur le plan individuel qu'à l'échelle de l'organisation toute entière, ou sur le plan de l'environnement social dans son ensemble.

Le but principal de toute formation est d'aider les membres d'une organisation à définir et à réaliser les objectifs propres à celle-ci, et à développer en même temps leur personnalité. L'efficacité de l'action de formation dépend : de l'individu à former, de l'organisation dont il fait partie, et des diverses composantes de la société qui l'environne. Parmi celles-ci, citons : les institutions privées et publiques, les associations professionnelles, les syndicats, les institutions d'enseignement, les organismes scientifiques, etc. (15).

C'est dans cet esprit que l'Institut Administration-Université, créé le 20 décembre 1962, s'est fixé

pour but d'assister, d'informer et de guider dans l'exécution de leurs rôles respectifs, les trois éléments qui influent sur la formation — soit, comme nous venons de le voir : l'individu à former, l'organisation qui l'emploie et l'environnement social — en agissant plus particulièrement sur les facteurs de résistance au changement qui se manifestent en leur sein. L'« approche » de ces facteurs doit se faire aux niveaux individuel, inter-individuel et institutionnel. Elle doit mener à une meilleure compréhension de la réalité et à l'utilisation plus adéquate des connaissances actuelles, quant à la façon dont les fonctionnaires contribuent à la définition et à la réalisation des objectifs des divers services publics, tout en travaillant au plein épanouissement de leur personnalité propre (16).

Analysons brièvement ces objectifs. Nous partons du principe que toute action de formation vise à modifier l'image ou l'idée que les personnes à former se font d'elles-mêmes, et du milieu dans lequel elles vivent et travaillent. Cette restructuration des concepts et des attitudes exige un effort d'autant plus important que les concepts et les valeurs proposés par le formateur diffèrent des modèles auxquels se réfèrent normalement les personnes à former. Par conséquent, le formateur doit avoir une connaissance aussi précise que possible des modèles régissant le comportement et les attitudes des personnes qu'il aura à former.

Aussi, dès la création de l'Institut, son Conseil d'Administration a-t-il décidé d'organiser, sous forme d'enquête, une mission d'information concernant les besoins de formation dans les services publics, afin d'évaluer la résistance qu'on opposerait aux nouveaux modèles d'action proposés aux fonctionnaires.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la politique de formation suivie au sein des services publics.

(15) *Programme d'action* de l'Institut Administration-Université, préparé par le groupe de travail interuniversitaire « Administrations publiques », et élaboré par André Van Beylen, Secrétaire de l'Institut Administration-Université, et Hugo Van Hassel, chargé de recherche au « Vervolmakingscentrum voor Beleidsvoering » de l'Université Catholique de Louvain. Ce programme d'action a été examiné et approuvé par le Comité de Coordination Interuniversitaire et le Conseil d'Administration de l'Institut Administration-Université.

(16) *Ibidem*.

Reprenons à ce propos la formulation d'un des membres du personnel scientifique de l'Institut. Elle est extraite d'une étude relative à l'exercice de la direction au sein de l'administration :

« Nous considérons que l'objectif d'une politique de formation est double : améliorer et accroître les performances des dirigeants au sein de structures déterminées par la finalité de l'organisation, et développer les virtualités des individus, leurs aptitudes, leurs capacités d'initiative. Le perfectionnement des dirigeants consiste, dès lors, à renforcer la loyauté des individus à l'égard de l'organisation, à orienter leurs perceptions vers ses besoins et à susciter les modes de comportement les mieux adaptés aux problèmes posés. Son rôle est aussi d'atténuer les tendances au conformisme, de provoquer les opportunités qui permettront aux individus d'exprimer leurs facultés créatrices, qui les aideront à atteindre leur pleine maturité intellectuelle.

» La formation des cadres est donc essentiellement un processus de changement, d'acquisition de connaissances et d'attitudes nouvelles. Cette évolution ne s'effectue pas sans difficultés. Elle se heurte en effet à un certain nombre d'obstacles, qui, à moins d'être identifiés et traités, condamnent l'action de formation à l'échec » (17).

Il apparaît donc bien, à la lecture de ce texte, qu'une action de formation, pour être efficace, devra surtout éliminer les divers facteurs de résistance au changement, tant au niveau individuel qu'au niveau de l'organisation. Nous pourrions définir cette résistance comme une répugnance qu'éprouvent la plupart des fonctionnaires quant à la restructuration proposée de leurs attitudes et de leur comportement professionnels. Elle résulte de divers facteurs ambiants qui — peut-être à l'insu des intéressés — ont contribué à la formation de leurs modèles d'action, mais qui, en outre, ont progressivement atrophie ces modèles, ceux-ci revêtant alors un caractère statique, traditionnel et conservateur.

C'est de cette bureaucratisation, fruit d'une longue évolution historique, que traite Michel Crozier dans son excellent ouvrage : *Le phénomène bureaucratique* (18). Il y démontre que le bureaucratisme, jusqu'à présent isolé et immuable, ne pourra plus longtemps maintenir son indépendance. Crozier constate l'interdépendance de la France,

comme de la plupart des nations, vis-à-vis du reste du monde. Dans le cadre de l'intégration européenne, nous dépendons de plus en plus des pays qui nous entourent. De même l'administration dépend-elle, à son tour, des influences de la société qui l'environne.

Un certain nombre de ces influences contribueront, à plus longue échéance, à éliminer les résistances au changement. Il s'agit là de pressions émanant de l'environnement qui, bien plus que l'administration, pressent les transformations requises par le développement de la société industrielle.

Crozier déclare que l'administration mène un combat d'arrière-garde contre ces influences, en attendant la crise grave qui s'annonce et qui provoquera l'effondrement total des modèles d'action traditionnels.

Nous n'irons pas aussi loin que Crozier. Nous estimons que cette transition et cette adaptation pourront s'effectuer progressivement, du moins dans le cas de la Belgique. A une condition, toutefois. En attendant la phase ultime de ce processus de transformation, un sérieux effort doit être fait sans retard, par et pour les dirigeants qui, demain, occuperont les postes-clés de l'administration. C'est par la puissance des impulsions exercées par les agents de changements et d'adaptation à l'environnement au sein d'une institution, que l'on amène les responsables de cet organisme à orienter ses objectifs dans le sens des impulsions exercées, et à adapter en conséquence ces structures internes.

A cette fin, il est d'ores et déjà nécessaire de donner aux fonctionnaires supérieurs de nos services publics :

— une formation à la fonction de direction, visant : d'une part, à développer leur capacité d'analyse des situations concrètes et de prise de décision ; et, d'autre part, à modifier leurs attitudes et leurs comportements, en approfondissant leur sens de la responsabilité et en perfectionnant leur aptitude à conduire les hommes ;

(17) René STEINBERG, « Les pratiques de direction à l'administration publique » (inédit).

(18) Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Aux Editions du Seuil, 1963: Conclusion, pp. 367-388: Le phénomène bureaucratique et le modèle français dans l'évolution générale de la société industrielle.

— de nouvelles connaissances, tant dans les domaines propres aux services publics, qu'en ce qui concerne les techniques et méthodes de gestion et de direction en général ;

— une meilleure compréhension des modifications de l'environnement, de l'accélération de l'évolution et de la complexité, toujours croissante, des problèmes d'ordre politique, économique ou social, exigeant, en effet, une adaptation continue de l'administration à la société contemporaine (19).

Ainsi, grâce à cette aptitude que possède l'être humain, d'apprendre et de comparer sans cesse aux modèles anciens les concepts nouvellement acquis, l'action de formation que l'on vient de décrire permettra à nos hauts fonctionnaires de mieux comprendre l'évolution qu'ils vivent, et qu'ils auront à orienter dans le sens des valeurs humaines supérieures et permanentes.

(19) Programme d'action de l'Institut Administration-Université.



Vision nouvelle du phénomène fédéral*

par Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE

Aspirants au Fonds national belge de la recherche scientifique.

★

I — LES AUTEURS

Maître de conférence à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Pierre Duclos est, avant tout, le politologue auquel nous sommes redevables de remarquables exposés sur « la politification » (1), de nombre d'intéressantes contributions traitant des problèmes de méthode en science politique (2), et d'un ouvrage fondamental : *L'évolution des Rapports Politiques depuis 1790* (3).

Pierre Duclos approche le fédéralisme d'une façon qui porte incontestablement la marque d'une discipline dont il est un des plus brillants représentants, sinon des plus connus. On pourrait caractériser en trois mots sa contribution au *Fédéralisme contemporain* : originalité, rigueur, méthode. Mais il faut aussi rendre compte d'un autre aspect, essentiel à nos yeux, de l'étude de P. Duclos : le souci constant d'appuyer son analyse sur un examen de la réalité politique, sur une description solidement charpentée du fonctionnement des rouages et des mécanismes institutionnels. L'apport de l'auteur ne se borne pas à la seule recherche des mouvements qui traversent et renouvellent le fédéralisme ; l'esquisse de systématisation qu'il nous livre dans ses « Observations finales » permet une approche nouvelle du fédéralisme, approche plus pénétrante et plus féconde que celle qu'autorise la typologie classique (4).

Quant à Hendrik Brugmans, on ne peut parler à vrai dire de son « intérêt » pour le fédéralisme : c'est d'une véritable passion que fait montre le recteur du Collège d'Europe à Bruges.

Cette passion prend sa source dans les tumultes politiques de l'avant-guerre (5) et dans l'élan des mouvements de résistance armée à l'occupant nazi. Dès la fin de la guerre, elle trouve dans le thème européen un aliment de choix. Membre fondateur

de l'Union Européenne des Fédéralistes, H. Brugmans fut vice-président du Mouvement Européen dès l'origine.

Des nombreuses publications qui lui sont dues, la plus révélatrice quant au sujet qui nous occupe est évidemment son *Panorama de la Pensée Fédéraliste* (1956) (6). Cette pensée, Hendrik Brugmans la voit d'abord comme une pensée politique, « pensée politique sans cesse vaincue et sans cesse renaissante » (7), pensée qui consiste surtout en un défi permanent à lancé l'ordre établi de l'Etat-nation jacobin. Mais, si l'auteur se livre à une critique systématique, d'ailleurs souvent fondée, des théories ou idéologies dominantes : « hérésie révolutionnaire » (8), « individualisme libéral » (9), « nationalisme » (10), « marxisme » (11), il ne met pas suffisamment en relief les fondements, les caractères essentiels de la pensée fédéraliste. Certes, H. Brugmans trouve dans les contradictions, les oppositions, les divergences et parfois dans les fondements même des idéologies dominantes, divers éléments qui alimentent la pensée fédéraliste ; il va de soi que cela ne suffit point à dégager ce qui constitue l'essence d'une pensée.

* *Le Fédéralisme Contemporain*, de H. Brugmans et P. Duclos. Sythoff, Leyde, 1963, 191 pages.

(1) *La politification: trois exposés*; in *Politique*, n° 14, avril-juin 1961; *Fédéralisme et Politification* in *Res Publica*, mars 1962.

(2) Cf. spécialement *Procédés de travail en Science politique*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier 1957.

(3) Paris, P.U.F., 1950.

(4) Systématisation qui sera familière aux lecteurs de *Res Publica* où une version très développée de cette partie de l'étude de M. Duclos a déjà été publiée; cf. supra.

(5) Cf. H. BRUGMANS, *Le Front populaire* in *Res Publica*, vol. V, (1963)-4.

(6) La Colombe, Paris, 1956; 157 pp.

(7) p. 7.

(8) pp. 26 et 55.

(9) pp. 34 et 55.

(10) pp. 52 et 55.

(11) pp. 55 et 59.

Pour l'auteur, « le fédéralisme n'est pas un but à atteindre. Il est une tâche à accomplir par des efforts incessants, par des conquêtes renouvelées, par un devenir de création qui ne trouvera jamais son terme » (12). Ce postulat, qui trouve son expression dans les pages finales du *Panorama*, domine « Critères et Perspectives du Fédéralisme », première partie du *Fédéralisme Contemporain*.

II — LE FEDERALISME CONTEMPORAIN

A. Le fédéralisme : critères et perspectives.

H. Brugmans a divisé sa contribution à l'ouvrage en quatre parties : la première traite brièvement de l'actualité du « problème » fédéraliste ; la deuxième vise à dégager les « critères », « caractéristiques » ou « constantes » de la pensée fédéraliste ; la troisième expose les « perspectives » du fédéralisme ; la dernière nous proposant — en guise de conclusion — diverses réflexions relatives à la « nature » du fédéralisme.

I. POSITION DU PROBLÈME.

Partant de brèves considérations sur les pôles d'attraction de la vie politique européenne au XVII^e siècle et les grands courants issus de la révolution américaine et de la Révolution française, l'auteur en arrive à cette conclusion que « partout où il s'agit d'unir sans unifier, où des communautés humaines dissemblables mais solidaires désirent à la fois accroître leur puissance et garder leurs libertés, le Fédéralisme s'impose » (13). Or, nous vivons dans un monde constitué de communautés innombrables, jalouses de leurs libertés, mais aussi dans un monde « uni par son destin » qui, par là, appelle le fédéralisme. Toutefois, si la pensée fédéraliste est actuelle, elle ne se traduit guère dans la réalité politique d'aujourd'hui. Aussi, fort logiquement, Hendrik Brugmans est-il amené à s'interroger sur les raisons qui empêchent cette pensée de se concrétiser en « formes politiques impressionnantes » (14). Selon lui, plusieurs facteurs expliquent cette absence de concrétisation. En premier lieu, l'auteur note que jamais le fédéralisme n'a bénéficié de l'appui de « mouvements de masse organisés » (15). L'accélération progressive de la dynamique sociale et politique, la prépondérance sans cesse croissante de l'Exécutif

expliquent en partie cet état de chose. Mais il y a plus, et c'est à juste titre que Hendrik Brugmans pose ici une question fondamentale : n'y aurait-il pas, dans la nature même du fédéralisme, des éléments qui expliquent ce manque d'appui populaire ? L'auteur répond par l'affirmative, en énumérant trois caractéristiques du fédéralisme qui, selon lui, « l'empêchent d'ameuter les foules » (16). D'abord, écrit-il, « le principe » fédéraliste peut avoir des applications, non seulement différentes, mais opposées » (17) ; ensuite, « il n'est même pas certain que tous les fédéralistes soient toujours du même avis dans tous les cas qui se présentent » (18) ; enfin, « l'attitude fondamentale des différentes collectivités politiques à l'égard du Fédéralisme est très divergente » (19). Semblable démonstration ne nous paraît guère convaincante. Il est, en effet, évident que ces arguments valent pour toute doctrine, pour toute idéologie, voire pour toute philosophie. Par ailleurs, il n'est nullement prouvé que le fédéralisme ne puisse devenir ce que Sorel appelait un « mythe » et constituer pour les « mouvements de masse organisés » un pôle d'attraction. Mais notre propos n'est point d'envisager dans quelle mesure une doctrine, à raison de sa nature même, réussit à tendre les énergies populaires vers un objectif.

Quoi qu'il en soit, cette diversité de la pensée fédéraliste, ses variantes dans l'application poussent à la recherche de critères spécifiques, de préoccupations essentielles, de constantes de « l'attitude » fédéraliste.

2. LES CRITÈRES DE LA PENSÉE FÉDÉRALISTE.

Sous le vocable de critères, ce sont en réalité des « constantes » ou des « caractéristiques » de la pensée fédéraliste que l'auteur énumère. Il ne s'en cache du reste que fort peu (20). D'ailleurs, on se souviendra que le sens du mot « fédéralisme », dans cette partie de l'ouvrage, s'avère correspondre à peu près à « fruit de la pensée fédéraliste ».

(12) p. 155.

(13) p. 13.

(14) p. 16.

(15) *Ibidem*.

(16) p. 17.

(17) *Ibidem*.

(18) *Ibidem*.

(19) p. 19.

(20) Cf. notamment pp. 25 et 46.

Les constantes en question sont au nombre de dix : le refus du dogmatisme, la recherche du compromis, le critère institutionnel, le principe hiérarchique, la multiplicité des pouvoirs, la recherche d'un espace politique, le principe de représentativité, le principe de subsidiarité, la fonction dichotomique et l'exigence d'un sens civique.

a) Refus du dogmatisme.

Le fédéralisme n'est pas un *systeme*, mais au contraire une *attitude* (21). A ce titre, « il croit au changement perpétuel plutôt qu'aux solutions définitives » (22). Mais c'est en grande partie une attitude de positivisme négatif : le « Fédéralisme se caractérise davantage par ce qu'il rejette délibérément — le centralisme et le mystique politique par exemple — que par ce qu'il considère comme indispensable en toute circonstance » (23). Il s'ensuit que « la science politique du Fédéralisme Comparé ne saurait proposer de technique d'unification *ne varietur* ni de constitution fédéraliste modèle » (24).

Ce refus du dogmatisme, H. Brugmans le traduit encore par une irréductible opposition aux utopies. Le lecteur pourrait plus aisément partager cette opinion, si celle-ci n'était suivie immédiatement de l'affirmation selon laquelle « le Fédéralisme n'envisage rien moins qu'une société de philosophes ou une République de citoyens vertueux » (25).

On relève aussi, dans ces paragraphes, une mention dont il nous paraît qu'elle eût mérité quelques développements. C'est l'allusion à la société fédéraliste, faite de « semblables » mais non « d'égaux » (26). Ici, H. Brugmans se borne à renvoyer, sans référence, à Jacques Maritain.

b) Recherche constante du compromis.

Le fédéralisme ne saurait se satisfaire du principe majoritaire. Comme « critère ultime » (27), à ce dernier, il oppose « l'entente » (28). Mais H. Brugmans ne précise pas le sens de ce dernier concept. Dès lors, on retiendra surtout ici l'image, empruntée à Georges Vedel, de l'Etat fédéral, société de sociétés, par opposition à l'Etat unitaire, société d'individus. Et l'on approuvera l'auteur sans réserve, lorsqu'il formule l'obligation, en termes fédéralistes, d'*organiser l'hétérogénéité* des

communautés de base, seule garantie qui reconnaisse leur « droit à l'avenir » (29).

c) Le critère institutionnel.

Ce critère surgit de l'application du principe qu'« une société hétérogène, libre et pluriforme, ne peut être gouvernée efficacement que si elle prend corps dans un ensemble d'institutions durables » (30).

d) Le principe hiérarchique.

Voici sans doute l'un des « critères » les moins convaincants. La définition de la hiérarchie fournie par l'auteur surprend : pour lui, c'est la capacité, pour une institution, de se faire obéir (31). Il nous paraît que le « principe hiérarchique » s'il existe comme « constante » de la pensée fédéraliste, mériterait une formulation plus stricte. On notera, en outre, que la démonstration de son applicabilité spéciale au fédéralisme reste à faire.

L'examen du « principe hiérarchique » a cependant le mérite d'amener l'auteur à expliquer que « le Fédéralisme est aussi une certaine conception du pouvoir » (32), remarque qui nous paraît heureuse et significative, encore qu'elle demeure inexpliquée.

e) La multiplicité des pouvoirs.

Si H. Brugmans reconnaît à suffisance le rôle du « check and balance », s'il distingue clairement que, pour être multiples, les pouvoirs pourraient encore n'être pas équilibrés — c'est-à-dire que la mise en équilibre, si elle postule au moins la pluralité, ne jaillit pas nécessairement de celle-ci — il nous paraît qu'il n'oppose point suffisamment au concept de multiplicité des pouvoirs celui d'équilibre des pouvoirs. C'est bien là pourtant, que réside l'essentiel de l'apport constitutionnel

(21) p. 20.

(22) *Ibidem.*

(23) p. 21.

(24) p. 22.

(25) p. 20.

(26) p. 21.

(27) p. 22.

(28) *Ibidem.*

(29) p. 23.

(30) p. 25.

(31) p. 26.

(32) p. 27.

américain et, notamment, le plus clair du fédéralisme jeffersonien.

f) La recherche de l'espace politique.

Cette recherche, H. Brugmans la définit avec bonheur comme la volonté toujours renouvelée « de créer les différentes institutions adéquates, correspondant par leurs compétences et leurs dimensions géographiques, aux différents problèmes qui se posent » (33). On perçoit immédiatement qu'il s'agit en fait d'appliquer le « critère dimensionnel » cher à Proudhon, ce critère politique qui permettrait de distinguer les compétences des diverses institutions selon l'incidence géographique et sociale des problèmes en cause. H. Brugmans voit dans la recherche de l'espace politique « l'un des effets les plus enrichissants du fédéralisme ; il insiste à juste titre sur « la nécessité d'assurer aux organes des différentes collectivités des bases financières indépendantes » (34) et d'en organiser le contrôle « par le peuple, avec lequel ils (doivent avoir) un lien direct ».

g) Le principe de représentativité.

Le concept de représentativité — septième constante de la pensée fédéraliste selon Brugmans — englobe deux éléments : d'abord « la compétence réelle de prendre des initiatives et des décisions, de voter des crédits et de les affecter » (35). Ensuite « l'obligation de rendre compte régulièrement à ses mandants » (36). Car la représentativité postule l'existence d'élections : « être représentant, c'est aujourd'hui : être élu » (37).

On regrettera ici que l'auteur n'ait pas mieux mis en relief la spécificité du rapport représentativité-fédéralisme. En effet, les éléments dont use Brugmans pour définir la représentativité en tant que constante de la pensée fédéraliste n'ont en réalité rien de spécifiquement fédéral. En schématisant, on peut affirmer que ces éléments appartiennent aujourd'hui à ce que l'on pourrait appeler le patrimoine moral de la démocratie. Fondamentalement, aucun régime démocratique contemporain, fût-il unitariste, ne repose sur des éléments qui se distinguent de ceux que relève Brugmans.

Il n'en reste pas moins qu'une certaine représentativité constitue l'une des clefs du fédéralisme. Mais semblable affirmation demande à être commentée, à

être précisée. À nos yeux, ce qui caractérise fondamentalement le concept de « représentativité » dans la pensée fédéraliste tient en ceci que cette dernière revendique la mise en œuvre du concept par le recours à divers mécanismes qui garantissent le respect de tous et de chacun, particulièrement des minorités, bref qui assurent la représentation optimale de la diversité socio-politique. En d'autres termes, il importe que la représentativité ne soit pas seulement assurée à l'échelle de l'État, considéré comme un bloc monolithique, mais qu'elle fonctionne à différents niveaux et dans différentes sphères. C'est dans cette mesure que la « représentativité fédéraliste » revêt un caractère spécifique, c'est en cela qu'elle se différencie d'autres formules démocratiques, c'est en cela aussi qu'elle va plus loin et plus profondément que la démocratie unitaire classique. C'est sans doute en se plaçant dans cette perspective qu'il faut comprendre les développements que H. Brugmans consacre à la « décentralisation administrative », en insistant notamment sur l'idée que « ce que les pouvoirs centraux d'inspiration jacobine — fascistes ou communistes — ne feront jamais, c'est de confier une réelle responsabilité, un budget propre aux autorités locales ou fonctionnelles en leur « abandonnant » ainsi une parcelle de souveraineté. Encore moins permettront-ils aux responsables locaux ou fonctionnels d'aller indépendamment devant les électeurs » (38).

Notons, enfin, qu'en plus des précisions sur le concept même de représentativité, on eût souhaité quelques développements relatifs à la mise en œuvre de ces principes, à l'examen des modalités qu'ils revêtent dans la pratique.

h) La subsidiarité.

Devant les prétentions du pouvoir central de l'État à étendre ses fonctions, devant sa volonté, souvent déguisée, de dégrader ou d'asservir toute autre collectivité, devant son ambition de devenir « le pouvoir unique » (39), la pensée et l'action fédéralistes se sont insurgées, en considérant que

(33) p. 35.

(34) p. 36.

(35) *Ibidem.*

(36) *Ibidem.*

(37) *Ibidem.*

(38) *Ibidem.*

(39) p. 40.

cette concentration du pouvoir étatique n'est « ni saine ni inévitable ». Avec Proudhon, qui voit dans la commune autonome le bastion des libertés, avec Franklin Roosevelt, héritier de la tradition jeffersonienne, qui considère les Etats de l'Union comme autant de « laboratoires » où doivent « s'élaborer les solutions des problèmes sociaux » (40), la pensée fédéraliste n'a cessé d'affirmer que « c'est d'en bas que monte le pouvoir » (41), que « c'est d'en bas qu'il faut d'abord chercher à résoudre les problèmes » (42). H. Brugmans insiste longuement — et à juste titre — sur les diverses raisons qui militent en faveur de l'octroi de pouvoirs aux communautés restreintes, en faveur de la démocratie à la base (43). Parmi les arguments plaidant pour cette thèse, il convient d'en retenir un tout particulièrement qui reflète fort bien le sens profond de l'option fédéraliste : quand se pose le problème de savoir s'il importe de confier telle tâche, d'attribuer telle prérogative aux pouvoirs centraux ou à d'autres organes, « la décision doit donc être prise en faveur de la communauté plus restreinte, plus proche du peuple, plus facilement contrôlable par l'opinion publique, moins sujette au gigantisme bureaucratique, plus malléable et plus humaine » (44).

Mais il va de soi que ce « principe de subsidiarité » connaît certaines limites. En aucun cas, on ne serait fondé à l'invoquer envers et contre tout, il ne peut être question d'y voir « une prime à l'esprit de clocher » (45) ou « un blanc-seing donné au particularisme » (46). Ces limites nous amènent à l'examen de ce que H. Brugmans appelle « un neuvième critère de régime fédéraliste » (47) : la fonction dichotomique.

i) La fonction dichotomique.

La doctrine de la « fonction dichotomique », selon l'expression d'Arnaud Dandieu, « tend essentiellement à distinguer, dans le domaine politique, entre les exigences subalternes de l'Etat et les besoins inéluctables et supérieurs des personnes, et des communautés au sein desquelles elles s'accomplissent » (48). Il en résulte que, s'il est vain et illusoire de confier à des collectivités autonomes des tâches qu'elles sont incapables de remplir, par contre il est essentiel de leur permettre d'assumer certaines fonctions, de leur permettre de « faire œuvre, non seulement utile, mais vivante et originale » (49). Maintenir un néces-

saire équilibre entre les attributions du pouvoir central et celles des collectivités de base, veiller à ce que la solution de chaque problème soit trouvée à un niveau aussi proche de l'homme que possible : tels sont deux objectifs majeurs du fédéralisme. Faire en sorte que cet idéal ne dégénère point en « particularisme sans horizon et finalement en égoïsme collectif » (50), faire en sorte que la société garde sa cohésion dans et par le respect des diversités, semblable tâche requiert une condition essentielle : le sens civique.

j) Le sens civique.

Privées du gigantesque appareil de propagande des pays totalitaires, les démocraties sont tenues de réaffirmer sans relâche leur cohésion et n'ont d'autres moyens, pour ce faire, que de cultiver ce que Montesquieu appelait *la vertu*, sorte de consensus situé « au-delà des diversités et des divergences, des complications et des controverses » (51). Pour raffermir cette solidarité sociale, pour maintenir cette cohésion, trois conditions au moins doivent être remplies, conditions que H. Brugmans met clairement en relief. Selon lui, le citoyen consentira certains sacrifices pour la communauté à laquelle il appartient :

s'il voit « dans sa *civitas* une communauté de destin qui engage et assure aussi son destin propre, sa sécurité personnelle, l'avenir de sa famille » (52).

s'il peut « participer, personnellement ou par les organisations dont il est membre, à l'élaboration de ce destin communautaire, lequel ne s'acquitte pas sans ni surtout contre lui » (53).

si « le groupe dans son ensemble reste attaché à un système de valeurs morales reconnues tacitement, et dont se réclament les autorités tout aussi bien que les individus. Il n'est pas de société sans éthique » (54).

(40) p. 41.

(41) p. 42.

(42) *Ibidem.*

(43) *Ibidem.*

(44) p. 43.

(45) p. 44.

(46) *Ibidem.*

(47) *Ibidem.*

(48) p. 45.

(49) *Ibidem.*

(50) *Ibidem.*

(51) p. 46.

(52) p. 48.

(53) p. 49.

(54) *Ibidem.*

H. Brugmans insiste longuement sur cette nécessité d'un idéal commun, soulignant au passage la crise de conscience des communautés modernes, rappelant que tout civisme « doit être traduit en acte, car il tend vers une œuvre à accomplir plutôt que vers une doctrine à répandre » (55). L'auteur conclut ce chapitre par une condamnation et par une question. Une question : « la rechristianisation de l'Europe, n'est-elle pas la condition préalable d'un nouvel élan civique ? » Une condamnation : celle du « relativisme moral et politique, (qui a) conduit au cynisme et au nihilisme » (56).

Cette conclusion clôt la partie de l'ouvrage consacrée aux « constantes de la pensée fédéraliste ».

3. LES « PERSPECTIVES » DU FÉDÉRALISME.

L'auteur aborde ensuite le problème des « perspectives du fédéralisme » en rappelant brièvement l'opposition irréductible des deux conceptions : régime pluriforme ou centralisme.

Analysant la réalité actuelle, H. Brugmans constate que les États autoritaires et centralistes « font le vide autour de leurs capitales » (57) et que « l'action municipale subit une éclipse presque partout et (qu')elle doit combattre vigoureusement pour ne pas sombrer dans la lutte contre la main-mise de l'État » (58). N'y a-t-il pas lieu de craindre que l'évolution se précipite ensuite de l'actuelle intégration européenne ? Celle-ci « ne va-t-elle pas aboutir, volontairement ou non, à une centralisation encore accrue, à une technocratie encore plus puissante, à des formes de gouvernements encore plus éloignées de l'opinion publique, à un contrôle parlementaire encore plus fictif, donc à une perte de substance toujours plus prononcée de la démocratie représentative » (59) ? Ceci pose, évidemment, le problème de l'avenir fédéraliste de l'Europe.

Si la construction européenne n'implique, selon l'auteur, ni la destruction des États nationaux ni celle des patries historiques, elle exige cependant beaucoup plus que l'institutionnalisation d'une certaine coopération internationale : à savoir la mise sur pied d'une véritable communauté politique.

Que sera cette communauté ? Sans en préciser l'aspect institutionnel, H. Brugmans en suggère la substance : « un régime nouveau, non point « un et

indivisible », mais pluraliste » (60). Cette réalité nouvelle devant obliger « les étatistes de tous les partis et de tous les pays de repenser tous les problèmes politiques, tous les problèmes de l'organisation sociale, en tenant compte de nouvelles dimensions qui seront venues s'ajouter aux catégories traditionnelles : l'Europe, l'Occident » (61). Et l'auteur d'exposer alors à partir des trois exemples des minorités ethniques et linguistiques, de l'organisation professionnelle et de l'aménagement du territoire, comment la construction européenne, par l'introduction de nouvelles dimensions socio-politiques, est de nature à résoudre certains problèmes qui stagnent dans le cadre des États centralistes.

4. CONCLUSION.

Au terme de son étude, H. Brugmans, après avoir souligné la brûlante actualité du fédéralisme — lequel est loin d'intéresser la seule Europe — insiste sur le fait que « les réformes fédéralistes seront toujours difficilement réalisables dans le cadre national traditionnel » (62). Et l'auteur conclut en affirmant que « la réforme fédéraliste et démocratique ne sera faite nulle part sans réforme morale correspondante » (63), cette dernière trouvant son inspiration dans la civilisation chrétienne. Ainsi, selon H. Brugmans, le fédéralisme est bien plus qu'une technique, autre chose qu'une philosophie politique : « l'expression politique, non pas de la foi, mais de la civilisation chrétienne » (64).

B. Pierre Duclos : Le fédéralisme institué.

Par opposition aux « critères et perspectives » de la pensée fédéraliste, Pierre Duclos a placé sa contribution au *Fédéralisme Contemporain* sous le signe de l'institution. S'ensuit-il qu'il se borne à dépeindre ou à énumérer les multiples constitutions fédérales ? Non pas. L'analyse de P. Duclos

(55) p. 52.

(56) p. 53.

(57) p. 56.

(58) p. 57.

(59) *Ibidem.*

(60) p. 58.

(61) p. 59.

(62) p. 66.

(63) pp. 67-68.

(64) p. 69.

couvre aussi bien le « champ intellectuel » que « le champ structurel » (65) du fédéralisme, et son premier objet est de mettre en relief « le parallélisme assez rigoureux qui se révèle entre l'évolution de la pensée fédéraliste et celle des institutions » (66).

Cette analyse procède en quatre étapes : exposé de la distinction classique entre fédéralisme interne et fédéralisme international, réaction de cette distinction à l'épreuve des faits, constatation d'une intelligence nouvelle du fédéralisme ; enfin, l'auteur complète son œuvre d'analyse par un effort de synthèse, en proposant une nouvelle formule d'interprétation.

I. LA DISTINCTION CLASSIQUE DU FÉDÉRALISME INTERNE ET DU FÉDÉRALISME INTERNATIONAL.

L'analyse traditionnelle du phénomène fédéral au XIX^e et au début du XX^e siècle se trouve viciée à la base par « la confusion de la notion (sociale) de nation et de celle (politique) d'Etat » (67). De cette confusion fondamentale découle une interférence permanente de l'international et de l'interétatique, interférence qui a conduit à son tour à la genèse d'un vocabulaire d'une regrettable et irrémédiable impropriété.

En effet, la doctrine classique, qui a pour caractéristique première de concevoir le fédéralisme comme « un aménagement de rapports étatiques » (68), ne s'explique donc pas comme la dissociation de *l'international* et de *l'intranational* — ce que voudraient la philologie et le bon sens — mais comme l'opposition de *l'intraétatique* et de *l'interétatique*. La nation n'est plus en ce domaine considérée en elle-même, mais telle qu'elle est représentée par les sujets habituels du droit des gens : les Etats.

Dès lors, le concept étatique hypothèque l'analyse de toute structure fédérale. « Fédéralisme international et fédéralisme interne apparaissent, certes, comme distincts l'un de l'autre » (69), mais cette distinction repose essentiellement sur « la situation que chacun d'eux fait à l'Etat, personne éminente et même parfaite du Droit Public ». Il se peut que l'Etat soit *englobé* (fédéralisme international) ou *englobant* (fédéralisme interne). « Etudier et comparer fédéralisme international et fédéralisme interne revient donc, concrètement, à étudier et comparer organisation confédérative et

organisation fédérative, confédération et Etat fédéral » (70).

De ce point de vue, qui domine le XIX^e siècle, l'ouvrage classique du juriste français Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats* (1896) fournit l'expression la plus parfaite. Le titre pourrait laisser croire qu'il ne s'agit que d'une analyse partielle du processus fédéral : il n'en est rien. Pour Le Fur, comme pour ses contemporains, la distinction fédéralité-confédéralité ne se conçoit que comme une « Summa divisio rerum » : tout fédéralisme est nécessairement, par hypothèse, l'un ou l'autre.

Ainsi « quand le siècle commence, le fédéralisme semble figé dans une série de propositions et de définitions qui l'apprécient à partir du degré de ressemblance avec un Etat qu'il confère à la collectivité fédéralisée » (71). Les faits, écrit Pierre Duclos, devaient prouver que ce stade ne correspond que très imparfaitement aux réalités fédéralistes actuelles.

2. LE FÉDÉRALISME INTERNE À L'ÉPREUVE DES FAITS.

a) Le fédéralisme interne.

« Dans une organisation de fédéralisme interne, qui comporte une seule souveraineté, celle de l'Etat fédéral, vrai pouvoir central, ce pouvoir se suffit à lui-même (étant admis au reste qu'il est constitué par participation des unités locales, en tant que telles, aux institutions et aux procédures d'où émanent les décisions applicables à l'ensemble fédéré) ; l'Etat fédéral est indépendant de ses membres au triple point de vue législatif, exécutif et judiciaire ; il peut, s'il veut, agir directement sur les ressortissants des Etats particuliers ; il possède compétence exclusive en ce qui concerne les attributions essentielles de l'Etat, dont la plupart des attributions internationales » : ainsi Pierre Duclos synthétise-t-il la perception, par Le Fur, du fédéralisme interne (72).

(65) p. 183.

(66) p. 181.

(67) p. 76.

(68) *Ibidem.*

(69) *Ibidem.*

(70) p. 78.

(71) p. 80.

(72) p. 79.

Nul n'ignore que la prolifération des Etats de type fédéral constitue une des principales caractéristiques de la communauté internationale actuelle. Mais cette extension de l'atlas fédéral ne suggère qu'en apparence la diffusion du principe fédératif lui-même. En effet, celui-ci se concrétise, au niveau des structures, par une institutionnalisation protectrice du dualisme des composantes et du pouvoir central. Or, l'évolution des Etats fédéraux se marque par la traversée de vicissitudes qui, toutes, contribuent à la corrosion de ce dualisme.

b) Vicissitudes.

1° *L'exclusion du dualisme.*

Deux procédés peuvent y conduire : l'instauration de la primauté de l'un des éléments dans le texte constitutif lui-même (cas de l'Inde, où le pouvoir central se voit accorder le pouvoir de modifier unilatéralement les compétences des composantes), ou l'érosion de l'équilibre par l'effet des réalités politiques. Cette deuxième hypothèse existe « lorsque l'ordre juridico-politique est en quelque sorte entièrement absorbé en un parti ou un homme qui, l'un ou l'autre, constitue l'autorité devant laquelle tout s'incline » (73). Selon l'auteur, l'Union Soviétique, la Yougoslavie, la République fédérale d'Allemagne, fournissent, à des degrés divers, d'excellents exemples de ce type d'interférence.

2° *L'accroissement des attributions du pouvoir central.*

Duclos considère comme « la plus notable des transformations survenues dans les Etats fédéraux les plus classiques au cours de la première moitié du XX^e siècle » (74), le mouvement qui tend « à la suppression des centres accessoires et secondaires du pouvoir dans l'Etat, au regroupement de l'autorité en un centre unique si possible, à l'omnipotence du centre sur l'ensemble de la vie politique » (75).

On voit ainsi que les Etats fédéraux n'ont pas échappé aux effets de ce fléau moderne : la centralisation. Divers auteurs ont voulu voir dans cette évolution le signe certain soit de l'instabilité du fédéralisme soit de son inexorable aboutissement à un unitarisme. Duclos s'élève avec autant de force que de pertinence contre cette interprétation erronée. Ce qui évolue, dit-il, ce n'est pas

tant le fédéralisme lui-même que le fédéralisme dualiste : ces phénomènes ne produisent pas tant une évolution du *principe* qu'une évolution de sa *forme* classique. Ainsi apparaissent de nouveaux facteurs de segmentation.

3° *Diversification de la segmentation.*

Principe. « Au début du siècle, les Etats fédéraux semblaient ne pouvoir grouper que des sociétés élémentaires à caractère historique et global suffisamment prononcé pour que chacune d'elles soit conçue et se comporte en fait comme le siège d'une civilisation ou tout au moins d'une tradition locale, distincte et homogène : Etats-membres, cantons, provinces, les éléments fédérés sont, aux Etats-Unis, en Suisse, au Brésil, des sociétés territoriales complètes, porteuses d'une culture propre et dotées d'une sorte d'épaisseur ; ce sont des sociétés complexes, circonscrites sur le terrain, sur la carte, dans la masse de l'Union ou de la nation. Aucune société dépourvue de tels caractères ne semblait pouvoir accéder à la qualité d'unité élémentaire d'une fédération.

» Ce dernier principe paraît remis en question à notre époque. Certes, la segmentation fédéraliste implique toujours la reconnaissance de frontières à chaque segment fédéré ; mais, aujourd'hui, ces frontières peuvent ne coïncider nullement avec une ligne géographique quelconque : elles peuvent être économiques ou sociales, au sens restreint du mot ; en clair, il semble que des communautés de toutes sortes — nationales, professionnelles, religieuses, syndicales, culturelles, etc. — puissent être et soient déjà parfois des unités élémentaires du fédéralisme interne » (76).

Applications. L'auteur commente alors l'application de ce principe à des entités économiques (Conseils de producteurs en Yougoslavie, sovnarkhozes en URSS, dualisme social au Liban, etc.). P. Duclos consacre même quelques pages au problème algérien et à celui des communautés rivales de l'île de Chypre. Ces pages, en perdant leur actualité, ont gagné en profondeur, car elles témoignent de cette grande vérité qu'il n'y a de fédéralisme que vécu. L'auteur conclut en soulignant la nature *pluraliste* du fédéralisme interne

(73) p. 89.

(74) p. 83.

(75) *Ibidem.*

(76) pp. 93-94.

contemporain, par opposition à la conception dualiste de la doctrine classique.

4° *Altérations de la participation.*

Duclos définit la participation comme « le droit donné à chacune des collectivités fédérées... de contribuer, au même titre et en même temps que la majorité du peuple de l'union fédérale tout entière, à la formation des décisions concernant l'ensemble de la fédération » (77). La doctrine fédéraliste la considère à juste titre comme une garantie aussi bien pour le pouvoir central que pour les composantes. La participation s'articule classiquement dans les structures étatiques par l'instauration d'un bicamérisme.

Comme la segmentation, la participation connaît, dans les fédéralismes modernes, à la fois le déclin de sa forme classique — par suite de l'instauration de bicamérismes de plus en plus imparfaits, (tel celui de la République fédérale d'Allemagne), ou de la déliquescence des systèmes anciens — et l'apparition de formes originales, telle la représentation de communautés sur le plan administratif (Liban, Chypre).

c) *Conclusions.*

Au terme de la première partie de son exposé, Pierre Duclos en vient tout naturellement à mettre en évidence cette première constatation : les unités élémentaires des fédéralismes modernes apparaissent de moins en moins comme des États au sens classique du terme. Dès lors, dit-il, l'alternative est simple. On peut « ou bien estimer que, faute de véritables États fédérés, l'organisation décrite ne mérite plus d'être rattachée au fédéralisme interne : en effet, là où il n'y a plus d'États fédérés, il ne peut y avoir non plus d'État fédéral et l'équation fondamentale (Fédéralisme interne = Fédéralisme intraétatique = État fédéral) ne trouve plus à s'appliquer... ou bien considérer que le fédéralisme interne peut exister sans État fédéral et sans États fédérés, qu'il est une organisation sociale nullement liée à l'existence de l'État et que ses formes modernes manifestent essentiellement une certaine crise de la forme classique de l'État » (78).

De cette alternative, l'auteur rejette le premier élément, qui repose à l'évidence sur une pétition de principe, et adopte le second. Il s'en explique par une brillante démonstration. Les formes moder-

nes de ce qui fut l'État fédéral, écrit-il, « l'empêchent encore souvent de devenir simplement un État unitaire très décentralisé. Dans la mesure où les unités élémentaires bénéficiaires de la décentralisation constituent autant de foyers résistant effectivement à l'unitarisme et disposent de moyens d'entretenir cette résistance, il peut y avoir fédéralisme interne sans État fédéral, fédération sans État (au sens traditionnel de ce terme) » (79).

3. LE FÉDÉRALISME INTERNATIONAL À L'ÉPREUVE DES FAITS.

a) *La perspective classique.*

Au début du XX^e siècle, la Communauté internationale comprend deux catégories d'entités juridiques à caractère territorial : « d'un côté des États puissants, indépendants, entreprenants, indomptables...; d'autre part, des peuples, dont certains avaient forme et même prérogatives juridiques d'États souverains, mais que les États du premier groupe tendaient à traiter comme des terrains extérieurs pour leur activité économique (marchés) ou militaire (bases).

» Entre ces deux moitiés du monde, pas de commune mesure. La première dominait la seconde ; ses membres ne concevaient entre eux que des relations d'alliance temporaire ; les efforts entrepris en 1899 et en 1907 (Conférences de la Paix) pour rendre plus effectif l'empire du Droit sur les États avaient échoué » (80).

À l'exception d'un petit nombre d'organismes, de nature et d'objet presque exclusivement techniques, les relations internationales sont abandonnées au bilatéralisme et, par lui, au bon vouloir des États.

Aussi peut-on dire que le fédéralisme international était « au point le plus bas qu'il ait jamais connu ». Le Fur le prouve, en le définissant : « le pouvoir central ne se suffit pas à lui-même : insuffisamment organisé, il est fréquemment obligé d'avoir recours à l'autorité des États confédérés dont il devient ainsi tributaire ; de plus, sa compétence est restreinte, les confédérés se réservant en général la plus grande part des attributions

(77) p. 103.

(78) pp. 107-108.

(79) p. 108.

(80) p. 109.

qui découlent de la souveraineté et leur exercice direct tant à l'égard de leurs régnicoles que des tiers » (81).

Cette définition, c'est celle de la Confédération d'Etats.

b) Vicissitudes.

1° Développement d'un fédéralisme planétaire.

Trois forces concourent principalement à ce développement. La première est l'apparition de formes confédérales mondiales (Société des Nations d'abord, Organisation des Nations Unies ensuite), formes qui apparaissent elles-mêmes comme animées par un dynamisme interne qui tend manifestement à l'accroissement continu du fédéralisme international, et dont les modifications structurelles de ces organismes cristallisent les différentes étapes.

Ensuite, la prolifération extraordinaire des institutions internationales de tout type fournit à ce mouvement une véritable infrastructure sociale.

Enfin, l'expérience particulièrement heureuse de décolonisation que constitue le Commonwealth participe encore de cette transformation.

Pierre Duclos consacre à cette évolution de longs commentaires. On comprendra que nous ne puissions les reproduire ici. Par contre, il nous paraît nécessaire de mettre en relief les trois constatations qui permettent à l'auteur de mesurer la portée de l'extension du fédéralisme international. Ces constatations ont trait respectivement à son institutionnalisation, à son hétérogénéité, à son universalisme.

Quant à l'universalisme, P. Duclos se réjouit d'en voir l'application systématique à l'Organisation des Nations Unies. En effet, il affirme sa croyance dans le fait que « selon toute vraisemblance, un fédéralisme international mettant en présence un nombre d'Etats de plus en plus élevé a des chances d'adopter des comportements infiniment plus fluides, moins sclérosés, plus favorables à la paix et au bien-être général qu'un fédéralisme international groupant de très grandes unités, et plus encore des Empires » (82).

D'autre part, écrit-il, « il est capital, en dépit de l'irritation que peut parfois causer telle initiative, de propagande plutôt que de diplomatie, que l'unité du milieu international et, corrélative-

ment, du Droit qui lui est applicable soit conçue, respectée et préservée malgré des divisions idéologiques profondes, par le fait de l'unicité de l'institution internationale » (83).

P. Duclos se déclare donc particulièrement satisfait de voir l'universalisme des Nations Unies protéger l'hétérogénéité fondamentale de leurs composantes.

Mais la plus importante — à nos yeux — des constatations de P. Duclos touche au processus même de l'institutionnalisation. « La vocation spéciale qu'une institutionnalisation impose à un groupe d'hommes affirme-t-il, entraîne un renforcement quotidien, un enracinement toujours plus profond et plus fructueux de l'idée servie par l'institution » (84). De là, la succession de l'expérience O.N.U. à l'échec de la SDN, de là les efforts sans cesse anéantis, mais toujours recommencés, vers l'organisation de la paix et du respect de l'homme.

2° Dépassement du confédéralisme.

L'exemple type de cette évolution générique du fédéralisme international nous est fourni évidemment par l'expérience de l'intégration européenne. Cette expérience, Pierre Duclos l'intitule « l'amalgame européen » (85) parce que sa caractéristique essentielle consiste en un « mélange de fédéralisme international et de fédéralisme interne » (86).

Le principe conducteur de l'intégration reste la règle d'or de la relation interétatique classique : l'intergouvernementalisme : « seul l'accord de l'unanimité des Etats membres peut produire un effet directeur ou gouvernemental quelconque à l'égard de l'ensemble de la zone couverte par chacune de ces organisations » (87). La communauté européenne demeure donc bien, par là, une classique société d'Etats.

Mais l'évolution a apporté à ce principe de nombreux et importants *tempéraments*, c'est-à-dire des « modalités que les traités européens imposent à l'exercice par les Etats de leur pouvoir souverain » (88) et qui « les amènent à exercer cette

(81) p. 79.

(82) p. 114.

(83) *Ibidem*.

(84) *Ibidem*.

(85) p. 132.

(86) p. 133.

(87) p. 134.

(88) *Ibidem*.

liberté en collège, après confrontation dans un même lieu des divers points de vue nationaux et surtout à associer à cet exercice des éléments sociaux qui jusqu'alors n'y accédaient pas » (89). Ces tempéraments à la règle de l'unanimité intergouvernementale existent aussi dans les statuts du Conseil de l'Europe ou de l'U.E.O. Ils foisonnent et tendent à devenir eux-mêmes la règle dans l'organisation communautaire.

Enfin, au-delà de ces tempéraments, existent de véritables *exceptions*, c'est-à-dire, selon P. Duclos, les aptitudes statutairement reconnues de certaines autorités européennes « à prendre des décisions immédiatement valables à l'encontre des Etats et sans l'approbation de ces derniers » (90). A ce stade, on constate la subordination de l'appareil étatique à une autorité supérieure. Tel est le cas déjà pour certaines stipulations de la Déclaration internationale des droits de l'homme. Mais cette subordination apparaît le plus clairement au stade de la fonction communautaire, dans son aspect exécutif et judiciaire. Le terme, nécessairement impropre dans la vision de M. Duclos, de « supranationalité » n'a d'ailleurs pas d'autre origine.

Dans les conclusions qu'il tire de cette partie de son analyse, P. Duclos constate d'abord que « l'Europe, à l'heure actuelle, hésite entre le fédéralisme interne et le fédéralisme international ou plutôt en cumule les traits d'une façon originale, issue de l'empirisme beaucoup plus que d'un projet préconçu » (91). Il rattache alors cette constatation à la théorie de la politification et remarque que « l'organisation internationale produit ici, exceptionnellement, un effet partiel de politification » (92), mais il s'agit là de « procédés de politification de remplacement » (93).

3° *Extraétatisation du fédéralisme international.*

Ici encore trois tendances profondes du dynamisme des relations internationales paraissent à P. Duclos contenir, au moins en germe, la promesse d'une autre mutation du fédéralisme classique. Il nous a paru bon, pour cette raison, de les rassembler en un seul sous-titre.

Pierre Duclos rappelle d'abord le développement, souvent méconnu, des organisations (internationales) non gouvernementales (N.G.O. selon le vocable anglais). P. Duclos accorde une légitime importance à ce développement, qui lui paraît de taille à créer une véritable infrastructure

de la relation interétatique : « à l'heure actuelle, lit-on, un fédéralisme social double donc et sous-tend le fédéralisme auquel donnent lieu les relations interétatiques » (95).

L'auteur classe dans la même catégorie, les aspirations des collectivités locales européennes à la personnalité politique et, à cette occasion, il retrace l'action du mouvement dit « des communes d'Europe » et particulièrement celle de la Conférence des Pouvoirs locaux, aujourd'hui articulée, comme on sait, dans la structure du Conseil de l'Europe. « En toute logique, écrit-il, le mouvement communal européen ne peut s'interpréter que comme un effort des communes, éléments subordonnés et contrôlés de l'organisation administrative, pour s'affranchir de leur Etat respectif sur certains points » (95).

Enfin, l'auteur ajoute à ces développements récents l'épisode de la régionalisation de l'un des mouvements européens : le Mouvement Fédéraliste Européen (M.F.E.).

**

M. Pierre Duclos reporte au chapitre final les conclusions qu'il tire de cette partie de son analyse. Nous l'imiterons, nous bornant à insister, avec l'auteur, sur l'importance fondamentale des diverses formes dont ce chapitre révèle l'existence au sein du monde moderne des relations internationales. Notre temps vit dans ce domaine l'enfantement de nouvelles sociétés. Celles-ci vont modifier, modifient déjà les façons de vivre apparemment les mieux établies. Et leur action ne fera que s'accroître. En effet, les rapprochements par-dessus les frontières entre simples particuliers « internationalisent de façon authentique le milieu humain, plus sûrement que le rapprochement très calculé, souvent très artificiel et surtout très temporaire, des Etats » (96). Dès lors, le juriste et le politologue constate la mutation d'un concept de base : l'idée de « monde » disparaît,

(89) p. 135.

(90) p. 136.

(91) p. 141.

(92) p. 136.

(93) *Ibidem.*

(94) p. 120.

(95) p. 144.

(96) p. 117.

pour faire place — enfin — à celle d'une véritable « humanité ».

4. UNE INTELLIGENCE NOUVELLE DU FÉDÉRALISME.

Après avoir décrit la quasi-mutation du fédéralisme, après avoir souligné l'écart entre les exposés classiques du début du XX^e siècle et la dynamique des institutions contemporaines, P. Duclos s'interroge sur le renouvellement de la pensée fédéraliste, sur l'apparition d'une « intelligence nouvelle du fédéralisme » (97), allant de pair — sans toutefois en constituer l'élément moteur — avec cette transformation du fédéralisme mise en lumière dans les chapitres précédents.

Les sources de ce renouveau de la pensée fédéraliste sont multiples, et c'est à juste titre que M. Duclos n'en retient que les plus importantes. On notera d'abord la perpétuation d'une tradition antérieure au XVIII^e siècle ; trois penseurs s'illustrèrent à cet égard, Althusius, Burke et Royer-Collard. Grâce aux deux derniers, tout un courant pluraliste survit à la vague unitariste issue de la Révolution française. Mais l'apport majeur est, sans conteste, celui de Proudhon. Avec lui, en effet, le courant fédéraliste va prendre un nouvel essor et s'enrichir de façon décisive. Ainsi que l'écrit P. Duclos, le publiciste franc-comtois « a chargé d'un sens sociologique aigu et concret, d'un sens pénétrant de la société et de ses fins supérieures, la connaissance de ce difficile sujet d'études qu'est le fédéralisme » (98). Ainsi se trouve préparé et accéléré l'avènement de l'analyse sociologique — troisième source de la compréhension nouvelle du fédéralisme. Sur le maintien d'une tradition pluraliste et sur l'apport proudhonien vient se greffer une véritable révolution méthodologique dont Comte et Durkheim sont les principaux artisans. Cette méthode nouvelle traite les rapports sociaux dans une optique inédite. L'ordre politique est analysé en tant que tel, sans que les partis pris philosophiques et les projets de réforme viennent compromettre l'effort de connaissance explicative. Dès lors, le fédéralisme est — en quelque sorte — « démystifié », il cesse de se définir par rapport à l'État et devient « un simple mode d'existence des groupes sociaux, différent de cette forme opposée qu'est l'unitarisme » (99).

Une œuvre magistrale traduit cette évolution doctrinale : l'œuvre de Georges Scelle. Désormais, le fédéralisme est placé « dans la lumière de la sociologie et de l'histoire » (100), il accède à l'unité et à l'universalité puisqu'il constitue « une tendance générale à l'organisation des collectivités intersociales » (101). Certes, nombre d'autres penseurs vont contribuer à l'élaboration de cette intelligence nouvelle du fédéralisme dont parle P. Duclos. Mais il est indéniable que personne depuis Proudhon n'a, autant que l'éminent internationaliste français, participé à cette rénovation. C'est dans l'ombre de celle-ci que s'amoncellent les efforts plus récents. De même, ce que P. Duclos appelle « la floraison contemporaine de fédéralisme », à savoir les travaux de Sidjanski et de Wheare et les conséquences que le politologue moderne doit tirer quant au fédéralisme, des apports majeurs de Georges Burdeau et Carl Friedrich, participent tous d'une connaissance améliorée du phénomène fédéral. Mais « il n'est aucun qui, parlant de nos jours de fédéralisme, ne soit, souvent sans le savoir, profondément tributaire de la pensée novatrice de Georges Scelle » (102).

5. UN FÉDÉRALISME FORMULAIRE.

« L'analyse sociologique anéantit l'idée suivant laquelle le monde social ne serait qu'un monde d'États » (103). Dès lors, écrit Pierre Duclos, les catégories classiques apparaissent nécessairement de plus en plus « comme artificielles et même artificieuses » (104). Aussi convient-il de retourner aux sources, pour fournir du fédéralisme un schéma qui en rende plus intelligible chacune des formes spécifiques.

Pour construire ce schéma, P. Duclos va s'appuyer sur le concept et sur la théorie de la *communauté de sécurité*, théorie d'essence américaine que Pierre Duclos aménage dans ses analyses du phénomène de « politification ». Dès 1962, on trouve une première description de ce fédéralisme

(97) p. 152.

(98) p. 157.

(99) p. 160.

(100) p. 163.

(101) *Ibidem*.

(102) p. 164.

(103) p. 184.

(104) p. 183.

renové dans « Fédéralisme et Politification » (105). Mais, le *fédéralisme institué* nous vaut une formulation plus complète (106).

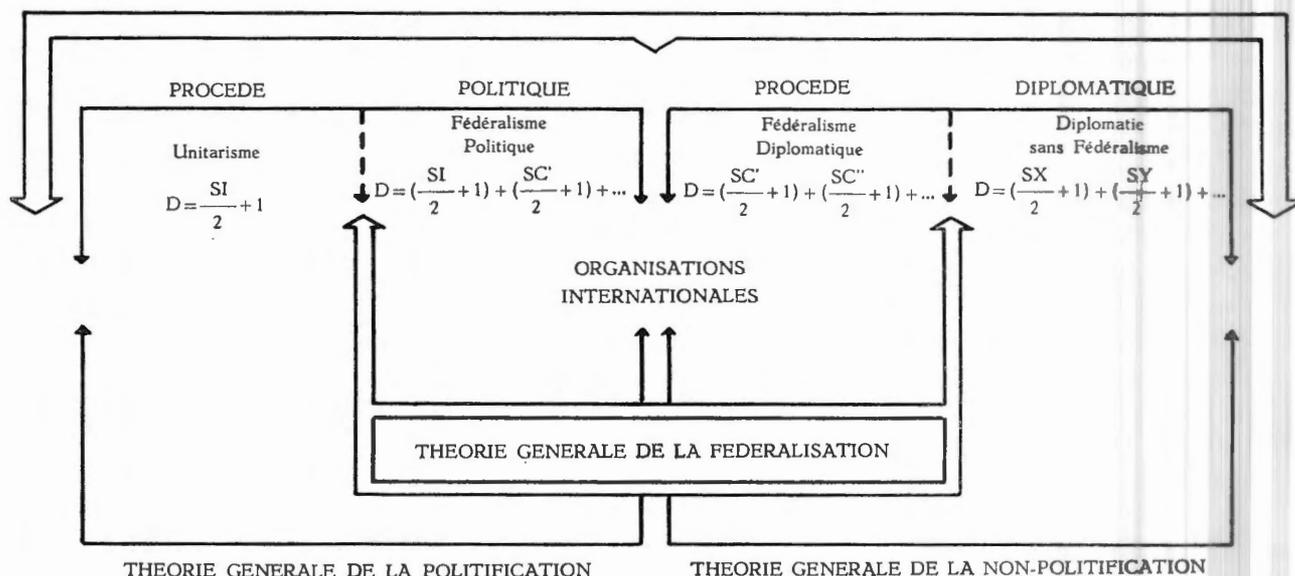
A l'intérieur d'une « théorie générale de la communauté de sécurité », M. Pierre Duclos pratique la distinction des procédés de gouvernement en *procédés unitaristes*, selon lesquels la décision est l'œuvre de la majorité des voix des intéressés, et *procédés fédéralistes*, qui « respectent les diversités et les divergences existant à l'intérieur des rapports sociaux... et incorporent leurs expressions dans les procédures de formation des décisions communautaires » (107).

Il distingue alors deux variantes parmi ces pro-

cedés, selon que « la décision résulte de l'accord de la majorité des citoyens dans leur ensemble avec la majorité de chacune (ou éventuellement de plus de la moitié) des collectivités se prononçant en tant que telles » (108) — et c'est le *fédéralisme de type politique* — ou que « la décision résulte de l'accord des diverses collectivités se prononçant en tant que telles sans addition avec la volonté de l'ensemble des citoyens » (109) — et c'est le *fédéralisme de type diplomatique*.

Toutes ces catégories trouvent alors leur place dans le tableau suivant, rassemblant synthétiquement les relations essentielles des trois théories de la politification, de la fédéralisation et de la communauté de sécurité.

THEORIE GENERALE DE LA COMMUNAUTE DE SECURITE



D = la décision politique au sens large, formelle ou non;

SI = la somme des individus constituant le corps politique considéré;

SC', SC'' = les sommes des voix propres à chacun des groupements sociaux entre lesquels se répartit l'ensemble des individus I;

SX, SY = les sommes des voix propres à chacun des groupements sociaux, ces derniers n'étant pas prédéterminés de façon permanente, ce qui exclut toute institutionnalisation du groupe en cause.

III — CONCLUSIONS

La collaboration intellectuelle, si elle a ses grands, connaît aussi ses servitudes. Un certain défaut de cohérence du résultat est souvent de celles-ci. Le présent ouvrage n'échappe pas entièrement à cet écueil, et c'est pourquoi nous croyons devoir distinguer entre l'œuvre propre de H. Brugmans et celle de M. Duclos.

Le fédéralisme apparaît presque exclusivement,

pour le premier, sous la forme du fruit de la pensée fédéraliste. Or, nous avons noté (110) tout le

(105) *Res Publica*, vol. IV, (1962)-1, p. 5-27; cf. surtout les pages 19 et suivantes.

(106) Pierre Duclos continue du reste à perfectionner cette formulation. L'exposé qu'il en a donné, en juillet 1963, au Collège Universitaire d'Etudes Fédéralistes à Aoste, faisait déjà apparaître une nouvelle variable.

(107) p. 186.

(108) *Ibidem*.

(109) *Ibidem*.

(110) Cf., introduction.

flou de cette notion ; on ne s'étonnera donc pas de la relative imprécision des « critères et perspectives du fédéralisme ». A vrai dire, H. Brugmans ne décrit pas le fédéralisme : il le ressent. Mystique du fédéralisme, H. Brugmans ne raisonne pas en termes purement scientifiques, mais en valeurs de foi. L'ardeur du croisé s'accompagne parfois — comme il se doit — d'une certaine partialité. On exagérerait à peine en écrivant que le fédéralisme tend à devenir, sous la plume de M. Brugmans, le cheval de Troie d'une nouvelle forme de cléricisme. Pourtant, la sensibilité poétique de l'auteur permet aussi la perception, aiguë et fondamentalement correcte, de nombre de vérités insoupçonnées ou mal connues. Celles-ci sont parfois de nature affective, ainsi l'importance et la signification de l'apparition « sur les murs des villes wallonnes... (du) mot magique de Fédéralisme » (111). Mais parfois aussi, ces vérités touchent à l'essentiel comme celle-ci : « les Européens seront bientôt, et de plus en plus, condamnés à vivre sous un régime nouveau, non point « un et indivisible », mais pluraliste. Ils seront, pour le moins, et nationaux et européens, alors que déjà, certaines fonctions de leur vie publique — notamment dans le domaine de la défense — échappent non seulement à la souveraineté nationale, mais même à l'Europe qui n'est qu'une partie de la Communauté atlantique » (112).

Dans cette mesure même, par cette façon si personnelle de rendre le fédéralisme plus accessible à l'intelligence sensible, l'apport d'Hendrik Brugmans s'affirme comme un apport positif.

C'est dans une tout autre perspective que doit s'apprécier la belle synthèse de Pierre Duclos. Certes, ici aussi, on trouverait à formuler quelques reproches ou quelques regrets. Une certaine méconnaissance de la réalité américaine, à laquelle pourtant on se réfère fréquemment, gêne le lecteur : celui-ci s'étonne de la qualification « inter-étatique » (113) de la Tennessee Valley Authority, et plus encore de voir faire de Porto Rico un membre à part entière de l'Union (114). Une certaine méconnaissance aussi des problèmes du Commonwealth, où l'évolution pourtant si sensible de la législation anglaise n'empêche pas l'auteur de se référer à « l'égalité de statut des particuliers ressortissants du Commonwealth » (115) pour parler plus loin de « l'ex-Commonwealth » (116). Par ailleurs, quelques imprécisions — d'ailleurs

mineures — sautent aux yeux : ainsi l'Organisation Internationale du Travail n'est pas « l'ancien Bureau International du Travail » (117), de même on ne peut classer parmi les organisations mondiales le Comité Central pour la Navigation du Rhin (118). Regrettons aussi que l'auteur, en évoquant la « Russie Soviétique » (119), dont il caractérise du reste à merveille le régime et la structure, n'ait pas jugé bon de soulever, dans ce cas précis, le problème de la suppression des composantes étatiques par le pouvoir central.

Mais ce ne sont là que des points de détail. Les reproches les plus graves tiennent à la « localisation géographique » des sources de l'auteur, d'une part, et, à sa vision du phénomène colonial, de l'autre. Ce dernier interfère à plusieurs reprises, en effet, avec l'analyse menée par M. Duclos ; on a vu plus haut avec quelle précision. Celui-ci en vient même à conclure, en laissant percer un sentiment de surprise ou de regret, que « le double destin des Empires britannique et français témoigne que, dans la pensée des peuples ex-colonisés, la plus grande aversion règne envers un fédéralisme interne les unissant à leurs ex-colonisateurs et que même le fédéralisme international, dans les mêmes conditions, a peu de chances » (120). Il n'y a, selon nous, rien d'étonnant à cela. L'expérience coloniale n'infirme nullement les vertus du fédéralisme ; au contraire, elle les confirme négativement. Si le fédéralisme n'a pas surgi des liens coloniaux, s'il ne pouvait pas en surgir, c'est que le colonialisme, par la relation d'autorité qu'il superpose à une relation d'égalité, est la négation même du fédéralisme, et que le propre du phénomène colonial est de vicier les relations sociales, politiques, humaines qu'il entache. A ce point de vue, et c'est le reproche qu'en définitive nous retiendrons surtout à l'encontre de M. Duclos, sa vision demeure trop étroitement européenne. Que l'on nous comprenne bien : cette restriction n'enlève rien au bien-fondé de la théorie exposée ; mais devant le grand, le riche apport qu'elle nous

(111) p. 17.

(112) pp. 58-59.

(113) p. 99.

(114) p. 122.

(115) p. 125.

(116) *Ibidem.*

(117) p. 115.

(118) *Ibidem.*

(119) p. 90.

(120) p. 132.

fournit *malgré* cette réserve, on se prend à rêver ce qu'elle aurait pu être si une analyse aussi substantielle des fédéralismes extraeuropéens l'avait complétée.

L'apport majeur de M. Duclos reste, selon nous, sa formulation — au sens plein du terme — du nouveau fédéralisme. Ici encore, on pourra faire des réserves. D'une part, cette formulation ne traduit que la *formalité* stricte de la constitutionnalité apparente. D'autre part, son postulat de démocratie linéaire laisse peu de place au jeu des groupes de pression, des groupements d'intérêt et des hommes eux-mêmes. On en dira sans se tromper qu'une analyse de ce genre perd en profondeur humaine ce qu'elle gagne en précision. Néanmoins, rien n'exclut qu'une amélioration constante de cette formulation ne puisse éliminer dans l'avenir tout ou partie de ces inconvénients. Et, par-dessus tout, il n'en reste pas moins que l'art formulaire de M. Duclos nous permet de dépasser l'hermétisme classique de l'opposition absolue « Etat fédéral-confédération d'Etats » pour

réunir, dans une perspective idéale, les formes si souvent opposées, et parfois apparemment dénaturées, du fédéralisme moderne. Cette ouverture vers le neuf, cette descillation de l'esprit donnent à la synthèse de M. Duclos une valeur sans pareille dans l'intelligence nouvelle du fédéralisme.

*
**

Ainsi, « Le Fédéralisme contemporain » remplit à merveille ce but des auteurs, « aider à rendre le fédéralisme plus accessible à l'intelligence » (121). A elle seule, cette intelligibilité témoigne de l'importance de l'œuvre pour la science politique elle-même, cette science « qui accomplit sa fonction de manière satisfaisante dès lors qu'elle contribue à rendre une époque plus intelligible pour ceux qui la vivent » (122).

(121) p. 74.

(122) p. 189.



La réglementation du parti politique en Italie

par Francesco LEONI,

Professeur d' « Histoire des partis et des mouvements politiques »
à l'Université internationale des Etudes sociales de Rome.

★

La fin du régime fasciste en Italie marqua l'abrogation des différentes dispositions répressives (éditées en 1926), qui, en dissolvant les partis politiques préexistants et en interdisant la constitution ou la reconstitution d'autres groupes d'opinions ou d'intérêt, avaient instauré le système du parti unique et précisément le *Parti National Fasciste*.

Le retour à la méthode démocratique, donc à la liberté d'opinion, d'association et de réunion, rétablit les principes de la pluralité et de la libre compétition des partis politiques.

Au développement de ces organisations politiques, toutefois, n'a pas correspondu la promulgation de règlements appropriés visant à en déterminer l'existence et l'activité du point de vue strictement juridique. A la différence de ce qu'il s'est produit dans d'autres Constitutions ou dans d'autres systèmes de droit public, où l'importance des groupements politiques a amené à donner des dispositions propres à assurer une forme mieux définie des partis et à leur attribuer certains pouvoirs politiques, par la reconnaissance juridique (reconnaissance toujours subordonnée à la constatation de certaines conditions objectives).

Tout de même le développement extraordinaire des différentes organisations politiques — développement qui, en Italie, ainsi que dans presque tous les pays euro-latins, a pris des proportions impensables et qui peuvent difficilement être contrôlées — dont il est très facile de deviner les résultats, aurait justifié, lors de l'Assemblée Constituante, une étude plus adéquate du thème ou, tout au moins, l'introduction complète du Statut des partis dans la loi fondamentale de 1947.

En Italie, le système en vigueur, tout en sous-entendant qu'il appartient en définitive aux adhé-

rents de chaque groupe, par leurs choix ou leur conduite, par la responsabilité du programme, de l'organisation et des fonctions de chaque groupement, ignore formellement l'existence de ces groupes comme organisations indépendantes : c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme de simples associations de fait.

La Constitution italienne ne s'arrête qu'en passant sur ce sujet qui, toutefois, à cause de son importance, mériterait une étude plus approfondie.

L'article 18 (« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, pour tous les buts qui ne sont pas interdits aux particuliers par la loi pénale. Sont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques au moyen d'organisation de caractère militaire. ») limite la liberté d'association tandis que la disposition transitoire XII (« La réorganisation, sous n'importe quelle forme de l'ancien parti fasciste est interdite. Contrairement à l'article 48, on a établi par la loi, pour un maximum de cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, des limitations temporaires concernant le droit de vote et d'éligibilité des chefs responsables du régime fasciste. ») donne des dispositions précises en ce qui concerne l'activité de chaque parti, en interdisant explicitement une nouvelle reconstitution du parti fasciste.

Il est toutefois évident que c'est l'article 49 de la Constitution qui concerne le plus directement ce sujet. Il dit textuellement : « Tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour contribuer démocratiquement à la formation de la politique nationale. »

Ce sont les citoyens, ayant la faculté spécifique de *déterminer la politique nationale*, qui constituent le sujet de cette norme.

Tout de même, il importe de remarquer qu'aucune confusion ne peut exister entre cette politique et la *politique générale*, considérée comme l'ensemble des compétences attribuées à l'organisation de l'Etat.

En effet, tandis que la *politique générale* relève du Gouvernement, la politique nationale appartient aux citoyens et, par conséquent, aux partis par lesquels les citoyens expriment leurs convictions idéologiques.

Mais tous les citoyens appartiennent-ils à un groupe politique organisé ? Evidemment non, surtout si l'on considère qu'une partie minime d'entre eux y adhère explicitement. Il en résulte alors que les partis ne contribuent qu'indirectement à la formation de la *politique nationale*. D'ailleurs cette politique constitue une tâche particulière de la « communauté sociale », et c'est sur elle que tous les partis exercent leur influence pour l'orienter vers telle ou telle direction.

Après avoir défini en principe l'activité générale des partis italiens, il faut remarquer que d'autres attributions leur sont accordées par la Constitution. Et l'attribution la plus importante c'est leur incidence sur l'organisation politique de l'Etat.

Incidence sur l'organisation de l'Etat.

Chaque groupe peut se présenter comme il le juge le plus opportun. Par exemple, il n'est pas sujet aux restrictions que l'article 39 impose aux syndicats (« L'organisation syndicale est libre. Il ne peut être imposé aux syndicats d'autres obligations que leur enregistrement aux bureaux locaux ou centraux selon les dispositions établies par la loi, à condition que les statuts des syndicats sanctionnent une organisation intérieure sur une base démocratique. Les syndicats enregistrés jouissent de la personnalité juridique. Ils peuvent, s'ils sont représentés sous forme unitaire, proportionnellement aux membres inscrits, conclure des contrats collectifs de travail ayant une efficacité obligatoire pour tous les membres des catégories professionnelles prévues par le contrat. »).

Il en résulte qu'un parti politique peut se donner, s'il le juge opportun, un règlement intérieur non démocratique. Mais, en même temps, tous les partis, soient-ils ou non fondés sur une base démocratique sont dépourvus de la personnalité juri-

dique, étant ignorés, tout au moins de ce point de vue, par le règlement.

Malgré cet aspect qui permet de définir le parti comme une « association de fait », toute organisation pareille est investie de facultés fondamentales dans le cadre de la vie de l'Etat.

Grâce aux groupes parlementaires, les partis peuvent exercer leur influence sur l'activité de la structure politique de l'Etat et, par conséquent, ils en déterminent l'orientation. Ces organismes, à vrai dire, tout en étant strictement liés aux partis d'où ils proviennent directement, ne sont pas simplement un prolongement de ceux-ci, mais ils font partie de l'Assemblée parlementaire à laquelle ils appartiennent.

Cela signifie que leurs membres entrent au Parlement en tant que représentants d'un mouvement politique qui a obtenu les votes nécessaires à leur élection. Mais une fois entrés dans la structure parlementaire, tout en dépendant du parti du point de vue de la politique, de la discipline et de l'organisation, ils prennent une forme autonome selon ce qu'il est prévu par l'article 67 de la Constitution : « Chaque membre du Parlement représente la Nation et exerce ses fonctions sans mandat impératif. »

Cette affirmation, surtout à cause de l'importance que revêt en Italie le phénomène du « partitisme » après 1946 (c'est-à-dire la naissance de la tendance à monopoliser les activités publiques de la part de ces organismes) a, en pratique, une valeur purement formelle.

Sur le plan strictement juridique, au contraire, cette affirmation sanctionne le principe que les parlementaires sont absolument indépendants des groupes politiques qu'ils représentent et qu'ils dépendent seulement des groupes parlementaires considérés comme instruments de la Chambre des Députés et du Sénat.

Cette liaison étroite entre le Parlement et les groupes parlementaires est sanctionnée aussi par le principe d'après lequel un chiffre annuel est versé à ces groupes pour les frais d'activité (c'est-à-dire pour les frais qu'entraînent leurs initiatives au sein du Parlement en qualité de représentants).

En ce qui concerne ce rapport, on doit examiner attentivement l'arrêt rendu le 9 mars 1962 par la Cour d'appel de Rome, arrêt portant sur le conflit

de travail né entre le groupe parlementaire du Mouvement Social Italien et du Parti National Monarchique du Sénat et un de ses dépendants.

Abstraction faite du contenu de cet arrêt qui n'intéresse pas cette étude, la fonction et les liens du Groupe Parlementaire (considéré comme organe des deux chambres formant le Parlement italien et, en même temps, comme instrument politique d'un parti déterminé) semblent être précisés clairement dans cette partie de l'arrêt même par lequel la Cour d'appel de Rome établit que « les groupes parlementaires des deux Chambres, en tant qu'ils contribuent à l'accomplissement des fonctions desdites Chambres (dont la principale est la fonction législative) au sein des commissions et des assemblées, sont des organes intérieurs des Chambres, aussi bien du point de vue de la structure, puisqu'ils participent d'une façon organique à la vie de chacune d'elles, que du point de vue fonctionnel, parce que, moyennant l'activité compétitive des groupes, chacune s'acquitte de ses fonctions institutionnelles, comme il est établi par la Constitution et par les règlements intérieurs de chaque secteur du Parlement.

» Il est évident, dit encore l'arrêt, que les groupes susdits en tant qu'organes de la Chambre des députés et du Sénat, sont dépourvus non seulement de la personnalité juridique, mais ils ne possèdent non plus aucune capacité de droit substantiel, en ce sens qu'ils ne peuvent ni acquérir droits ni contracter obligations envers les tiers, et, par conséquent, ils ne jouissent d'aucune capacité judiciaire, puisqu'ils ne peuvent, comme tels, agir ou être appelés en justice. »

De même les groupes parlementaires sont aussi de fait l'émanation des différents partis politiques ou, du moins, l'expression d'une orientation ou d'un courant politiques ; et ils ont leur propre autonomie d'organisation (conseil de direction, bureau de présidence, bureau de secrétariat, employés attachés aux susdits bureaux pour expédier les affaires de leur compétence) pour pouvoir poursuivre et réaliser leurs propres finalités politiques au sein du Parlement. Ils ont aussi leur propre autonomie patrimoniale et comptable, avec un fonds commun alimenté par les contributions volontaires des membres de chaque groupe et complété par les contributions volontaires de la Chambre ou du Sénat. Ces dernières sont accordées, d'ailleurs, exclusivement en vue des activités stric-

tement institutionnelles déployées par les groupes au sein de chaque secteur du Parlement.

Les susdits éléments contribuent aussi à donner aux groupes parlementaires le caractère d'une pluralité d'individus liés entre eux par des intérêts et des finalités politiques communs, ayant une organisation intérieure stable et un fonds commun. Pour cela ils se présentent comme des associations de fait non reconnues, auxquelles on peut appliquer les normes établies dans les articles 36 et suivants du Code civil qui disciplinent la capacité substantielle et judiciaire de ces associations (1).

Une démonstration de l'exactitude de cette forme juridique des groupes parlementaires, en tant que représentants de leurs intérêts particuliers et de leurs buts politiques qui ne peuvent pas être identifiés avec les intérêts particuliers de chacune des deux Chambres, considérée d'un point de vue unitaire, nous est offerte par la constatation que chaque groupe établit en réalité des rapports contractuels avec les tiers, en dehors de tout contrôle et de toute connaissance de la part de l'organisme institutionnel auquel il appartient, et ces rapports comprennent aussi ceux qui découlent de l'engagement du personnel à employer dans les différents bureaux existant au sein de chaque groupe. Il est évidemment inconcevable que ces rapports relatifs à un secteur d'activité demeurant étranger aux véritables fonctions institutionnelles que les groupes accomplissent au sein du Parlement — fonctions étant l'expression de l'autonomie de négoce des groupes mêmes — ne puissent être rapportés à la Chambre des députés ou au Sénat, de sorte que ces organismes et non les groupes particuliers soient titulaires des droits et des devoirs découlant de ces rapports.

Tout en considérant les limitations qui affectent

(1) C. civ., chap. III, art. 36: « Organisation et administration des associations non reconnues - L'organisation interne et l'administration des associations non reconnues comme personne juridique sont réglées par les accords des associés. Ces associations peuvent ester en justice et être représentées par ceux auxquels, selon ces accords, on a confié la présidence ou la direction. »

Art. 37: « Les contributions des associés et les biens acquis par ces contributions forment le fonds commun de l'association. Tant que l'association existe, chaque associé ne peut solliciter le partage du fonds commun, ni prétendre sa quote-part en cas de décès. »

Art. 38: « En ce qui concerne les obligations assumées par les personnes qui représentent l'association, les tiers peuvent faire valoir leurs droits sur le fonds commun. Les personnes qui ont agi au nom et de la part de l'association sont responsables même personnellement et solidairement. »

les rapports entre le parti et le groupe parlementaire, il s'ensuit que le premier peut exercer son influence sur le pouvoir exécutif (Gouvernement), considéré comme organe institutionnel de l'Etat, déployant une activité particulière (politique générale) au moyen du deuxième groupe. D'où la constatation, déjà mentionnée, qu'un mouvement politique peut exercer son influence sur l'organisation politique de l'Etat, directement ou indirectement, et s'acquitter de fonctions particulières ; en outre, il en résulte la spécification du rapport existant entre le parti et le groupe parlementaire, considéré comme instrument politique du premier.

Le parti, « association non reconnue ».

L'importance du parti politique dans une organisation moderne, et surtout en Italie, est sanctionnée par l'influence qu'il exerce sur les secteurs de la vie publique, bien qu'il soit une association non reconnue, comme on l'a déjà remarqué.

La qualification d'« association non reconnue » — qu'on a donnée au parti — a été établie par l'arrêt du 24 mars 1956, arrêt rendu par la Cour suprême de cassation.

En ce qui concerne sa capacité juridique, il importe de mettre l'accent sur un décret du 13 mai 1963 de la Préture de Rome, décret portant sur un conflit qui mettait en relief l'incertitude de la possibilité pour le parti de se définir comme sujet autonome de droit.

« En réalité, — dit ce document qui revêt une importance toute particulière — attendu que les partis politiques du point de vue du droit privé doivent se ranger parmi les associations non reconnues, on doit remarquer qu'à la différence des associations ayant une personnalité juridique, ces partis ne peuvent se présenter comme sujets autonomes de droit et ne jouissent donc pas de la capacité juridique ; par conséquent, quoiqu'on doive leur reconnaître la possibilité d'agir juridiquement et de conclure des négoce juridiques constitués par eux et par les droits et devoirs relatifs, il n'est pas du ressort de l'association en tant que personnalité juridique indépendante, mais du groupe des associés. Il en découle que la légitimation de négoce des administrateurs — des secrétaires des partis politiques (arrêt de la Cour suprême de cassation n° 679 du 8 mars 1955) — entre dans le cadre normal de la représentation,

plutôt que dans celui du rapport organique, de façon que, même à l'égard des tiers, l'extension des pouvoirs des administrateurs ne doit pas être déterminée selon les normes qui reflètent la représentation organique des personnes juridiques (article 19) ; mais selon les normes sur le mandat. »

Une fois établie la capacité juridique du parti (toujours d'après les articles 36 et suivants du Code civil italien) et une fois sanctionnée sa position comme association non reconnue, on comprend de plus en plus l'importance de la fonction du parti sur le plan politique, mais on comprend un peu moins l'indifférence montrée jusqu'à présent par l'organisation italienne au sujet du problème de son règlement législatif.

Il est évident que le parti politique, comme instrument déterminant dans la vie sociale, joue partout un rôle de premier plan. Mais c'est justement cette grande influence sur l'évolution de la politique nationale qui donne lieu à un paradoxe, c'est-à-dire que le parti politique est souvent considéré non comme un phénomène juridiquement important, mais plutôt comme une manifestation sociale au sens large à même de n'intéresser le législateur qu'indirectement ou même d'une façon marginale.

Les fonctions du parti en Italie.

L'article 49 de la Constitution a cherché à définir, bien qu'en principe, les fonctions du parti en Italie. Tout en étant très concis, le texte nous donne quelques indications utiles, surtout au sujet de l'activité que le parti doit déployer, activité qui présuppose une concurrence et qui, par conséquent, impose l'existence d'une pluralité de groupes.

Mais ce texte précise aussi les limites de cette action, lorsqu'il parle de *méthode démocratique*.

Contrairement à l'interprétation courante, cette expression ne suppose pas une structure démocratique interne.

Le mouvement politique qui veut instaurer un régime dictatorial dans le pays et qui met en évidence ce postulat dans son programme, ne peut, selon une rigide interprétation de la loi, être poursuivi. Si, pour atteindre ce but, il emploie des méthodes en opposition avec ces dispositions, il

pourra être circonscrit ; mais si, au contraire, il respecte la méthode démocratique et parvient au pouvoir moyennant le système électoral normal, il ne pourra absolument être accusé d'avoir violé la loi.

Il s'ensuit qu'en Italie une organisation fondée sur une base autoritaire, qui respecte toutefois la méthode démocratique, tout au moins formellement, a le même droit de cité que toutes les autres organisations. Et cela en raison du fait que le processus de réglementation législative du parti, processus que plusieurs partis souhaitent, n'a été que mentionné dans le règlement national.

Une fois établi que par *méthode démocratique* nous devons entendre le respect d'une structure de l'Etat qui n'intéresse directement que l'activité extérieure des partis (mais non l'activité intérieure), il en découle que l'article 49 de la Constitution nous donne seulement quelques vagues indications de principe qui ne sont pas suffisantes pour encadrer le problème qui se pose encore.

L'orientation existant aujourd'hui en Italie n'est pas coordonnée, mais, comme elle intéresse les différents secteurs politiques, calque les thèses les plus diverses. Il est toutefois hors de doute que l'évolution de la notion de l'institution politique, considérée en son sens juridique, fait toujours des progrès.

A l'heure actuelle, cette évolution s'est produite surtout dans les domaines suivants :

- a) Législation électorale.
- b) Rapports avec les groupes parlementaires et avec l'activité parlementaire en général.
- c) Droit de jouir des moyens publics d'information (radio, télévision).
- d) Contrôle de démocratie.
- e) Financements à la charge du budget public.

Les normes principales qui se rapportent explicitement à l'existence des partis — en plus de la norme constitutionnelle déjà prise en considération — sont les suivantes : la norme relative au symbole à employer comme marque électorale (T.U., 30 mars 1957, n° 361, art. 14 et Loi, 27 février 1958, n° 64, art. 2) et la norme relative au « groupe parlementaire parti », visée à l'article 26, dernier alinéa du Règlement de la Chambre des Députés.

Tout cela est bien peu par rapport à l'importance que la norme constitutionnelle a donnée aux partis ; mais il paraît encore moins par rapport au rôle qu'ils jouent désormais dans la vie nationale.

A cet égard, il suffit de penser aux crises gouvernementales et à leur solution pour se rendre compte qu'aujourd'hui les programmes gouvernementaux sont mis en place au sein des partis et que les entretiens entre les chefs des différents partis de la majorité parlementaire ont même une fonction permanente, c'est-à-dire comme organe appelé à résoudre les problèmes les plus controversés du système gouvernemental.

Quant au rapport disciplinaire qui lie aujourd'hui les députés aux directions des partis respectifs, on peut dire qu'il est défini dans tous les Statuts des principaux partis italiens : la sanction de l'indiscipline, la non-représentation dans les listes du parti aux élections successives et, par conséquent, la non-réélection du parlementaire qui s'est mis en désaccord avec la direction du parti.

Nous pouvons donc affirmer comme Biscaretti di Ruffi (un homme d'étude qui s'occupe attentivement de ce problème) qu'il existe une disproportion évidente entre le nombre et l'importance des fonctions publiques exercées par les partis et le peu de considération directe de la part de la législation de l'Etat.

Le financement des partis.

Un des aspects les plus intéressants de ce problème — c'est-à-dire celui qui concerne le financement des partis au moyen de fonds provenant des caisses publiques, comme il se pratique dans la République fédérale d'Allemagne — a été considéré attentivement lors d'un entretien très important organisé en 1963, à San Pellegrino, par la Démocratie chrétienne.

L'opportunité d'accorder, du moins par l'Etat, le financement à ces partis constituait le thème de cette réunion. La majorité des opinions s'est prononcée en faveur de la première solution des partis. On ne tira aucune conclusion de nature à influencer les décisions du législateur, mais la question fut traitée longuement et on en tira des conclusions intéressantes de près le problème.

Le sujet a été étudié encore, mais sur un plan différent et au niveau scientifique, par l'Institut

pour la Documentation et les Etudes législatives (ISLE) qui a nommé une commission d'études chargée de mener une enquête sur la discipline législative du parti politique. La commission, formée de professeurs d'université et de représentants des différentes organisations politiques de masse, est en train d'effectuer un travail profitable qui donnera sans aucun doute des résultats positifs et qui représentera certainement le seul point bien défini pour aboutir à la solution de ce problème qui intéresse désormais toute l'Italie.

Elle a développé son plan de travail en une série d'études et de relations, confiées à plusieurs experts, membres ou non de la commission même.

Parmi tous les documents, il y en a trois sur lesquels se basent les conclusions de cet organisme : une relation générale présentée par M. Lelio Basso, président de la Commission et député du Parti Socialiste Italien d'Unité Proletaire ; une relation sur le contrôle de l'Etat, préparée par le Conseiller de la Cour des comptes, Antonino de Stefano, et une relation de législation comparée, réalisée par l'auteur de cette étude, qui occupe la charge de Chef du Bureau d'études de l'ISLE.

Selon le projet général — qui sera ensuite développé et qui fera l'objet d'initiatives concrètes à cet égard — la loi sur les partis italiens devrait tout d'abord reconnaître la responsabilité du parti, ayant obtenu un nombre déterminé de votes aux élections, en qualité de représentant de la partie du peuple qui lui a donné ces votes. Conformément à ce qu'établit la loi électorale allemande, qui attribue directement aux partis le droit de poser les candidatures, ne devrait-on pas, en Italie aussi, demander au parti politique, qui a obtenu un nombre déterminé de votes lors des élections précédentes, de devoir faire souscrire, par un nombre déterminé d'électeurs, la présentation de ses candidats.

Pour ce qui est du rapport entre le parti et le groupe parlementaire, il devrait être reconnu comme un fait institutionnel, avec les conséquences qui peuvent en découler, parmi lesquelles celle d'étendre les consultations par le Chef de l'Etat (pendant une crise ministérielle), en plus des pré-

sidents des groupes parlementaires de la Chambre des députés et du Sénat, aux secrétaires même des partis, sans les contraindre à exercer un cumul de charges pour éviter de rester à l'écart d'une fonction si importante.

La loi ensuite devrait contenir les normes portant sur le droit des différents mouvements politiques d'accéder aux moyens publics d'information.

La « démocratie » interne du parti.

Mais la question la plus controversée est celle du contrôle des partis ou mieux du contrôle de leur « démocratie » intérieure. Ici nous considérons comme exacte l'opinion du professeur Astuti, qui pense que « personne ne peut sérieusement se faire illusion qu'il soit possible d'imposer des limites législatives à l'action des partis, à l'aide des moyens de prévention et de répression, des systèmes de contrôle et de surveillance exercés par les organes de l'Etat » et que « la suprême véritable garantie ne repose que sur les mœurs morales et politiques des citoyens, sur leur capacité de prendre part, d'une façon active, constante, attentive, à la vie politique ».

Le financement est un autre aspect de la discipline législative du parti et, à ce sujet, les forces politiques ne sont pas toutes d'accord, il semble que même la thèse du financement public soit soutenue par la plupart des groupes.

Il est évident, au fond, qu'une loi sur les partis, loi qui aborde et résout tous les problèmes qu'elle entraîne, aurait le mérite de porter les partis de leur actuelle position de semi-clandestinité juridique, position où ils se trouvent aujourd'hui en Italie, à une position de pleine légalité.

Enfin, à l'aide des différentes initiatives mentionnées et de la tendance qui existe aujourd'hui en Italie, on cherche à surmonter l'opposition entre la réalité de fait et le système juridique dans la seule direction qui soit compatible avec le développement historique, c'est-à-dire vers une reconnaissance progressive de la fonction des partis et de leur introduction dans le règlement de l'Etat.



Pourquoi le fascisme n'a-t-il pas « pris » en France ?

par Henri BRUGMANS,
Recteur du Collège d'Europe (Bruges).

★

Incontestablement, le Fascisme a été la grande nouveauté idéologique de l'entre-deux-guerres.

Le Libéralisme, la plus ancienne des tendances politiques modernes, date de la Révolution française et de l'ère napoléonienne. D'ailleurs, dès avant 1789, Tom Paine se servit du mot *liberal*, et, une génération plus tard, les *liberales* espagnols s'opposèrent violemment aux *serviles*. Vieille doctrine donc et vieux courant.

La Démocratie chrétienne naquit essentiellement du séculaire conflit européen, entre l'Eglise et l'Etat, la Papauté et l'Empire (1). Traditionaliste de pensée, elle devint de plus en plus perméable aux idées nouvelles susceptibles d'améliorer la condition ouvrière ; se plaçant politiquement « à droite » des libéraux, la Démocratie chrétienne les dépassa souvent par l'audace de ses conceptions sociales : *Rerum Novarum* et la naissance de syndicats chrétiens furent un fort stimulant dans cette direction.

De son côté, le Socialisme, relativement tard venu dans le tableau des partis en Europe, se dégagait avec une force croissante à partir des années 1880-1890 ; en Allemagne, notamment, mais aussi ailleurs, il parut le grand mouvement d'avenir, avançant avec régularité et quelquefois par bonds ; on pourrait défendre la thèse que la Socialdémocratie internationale n'a jamais été plus puissante ni plus heureuse qu'avant 1914.

Enfin, le Communisme, *off-spring* du mouvement socialiste, n'est vraiment apparu à l'opinion européenne qu'au moment de la Révolution d'octobre 1917. Mais, bien avant, il avait déjà mûri dans la clandestinité et l'émigration russes : la brochure de Lénine, *Que Faire ?*, date de 1902, et lorsque la

troisième Internationale se forma après la guerre, elle trouva au moins deux partis tout prêts à se joindre à elle : un en Bulgarie et un autre aux Pays-Bas. Bref, même le Communisme, si nouveau après 1918, avait pourtant déjà quelques racines dans l'univers d'avant 1914.

Ainsi, les quatre principaux courants — chacun avec ses variétés nationales — n'avaient pas à se créer *ex nihilo* après la première guerre mondiale. Ils se réclamaient d'une continuité et s'efforçaient de se regrouper, en reprenant leurs traditions d'avant le conflit. Pour les trois courants démocratiques, notamment, c'était « business as usual ».

Au contraire, le Fascisme, lui, est né de la situation d'après-guerre, de la solidarité des tranchées, des amertumes d'une humiliation nationale ou d'une victoire frustrée, de l'antibolchévisme et d'une sorte d'anticapitalisme nouveau. Enfin, il a reçu un excitant puissant de la crise des années 1930 et de l'usure des partis « anciens ». Dominant la scène ou, tout au moins, influençant profondément le jeu politique en Europe, il prit une part prépondérante dans l'éclatement et le déroulement de la deuxième guerre mondiale. Mais celle-ci devait le tuer. Après 1945, il ne vivota plus que clandestinement (2), sans être en prise directe sur le cours des événements.

(1) Cf. Sidney Z. Ehler and John B. Morrall, *Church and State through the Centuries*, London, Burns and Oates, 1954.

(2) Cette vie clandestine serait, pourtant, un beau sujet à étudier. Aussi avons-nous ouvert avec grand intérêt le livre du Sud-Africain Dennis Eisenberg, *Fascistes et Nazis d'Aujourd'hui* (traduit de l'anglais par Catherine James, Paris, Albin Michel, 1963). Malheureusement, cet ouvrage fourmille d'inexactitudes, de noms propres et de titres mal orthographiés, d'informations fantaisistes. Ainsi, on apprend que « Dans la « ceinture rouge » de Reggio Emilia, cité ouvrière de Gênes, il y eut cinq tués » (p. 99) et que le Cardinal Bèa se trouve « à la tête du secrétariat du Vatican ». N'insistons pas.

Bien sûr, il y a des parallèles à établir avec des mouvements antérieurs. Quiconque lit, dans *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon* de Marx, la description des troupes de choc du Prince Président, est amené à comparer ce mouvement-là avec le Fascisme moderne. D'autres comparaisons pourraient être développées. Il n'empêche que le Fascisme, comme phénomène international, est lié essentiellement — et jusqu'à nouvel ordre, exclusivement — aux troisième et quatrième décennies de notre siècle.

Or, chose curieuse, cette originalité du phénomène fasciste qui, aujourd'hui, nous frappe si fort, non seulement échappa aux dirigeants des partis traditionnels, mais fut systématiquement cachée, niée par eux.

Pour la Gauche, le Fascisme « ne fut que » la Réaction de toujours, devenue seulement plus démagogique dans son programme et plus violent dans ses méthodes. Pour la Droite, il « ne fut que » le vieil allié patriotique, un peu jeune, certes, et trop turbulent mais, somme toute, assez sympathique. Comme les uns et les autres se persuadaient que la « Grande Guerre » n'avait été qu'un intermède et que rien de fondamental n'était changé, il en résultait, pour eux, que le nouveau-venu lui aussi, devait recevoir son étiquette appropriée, selon les critères de la « belle époque ».

Cette manie de ne pas voir ce que le Fascisme avait de neuf — donc de séduisant et de dangereux — n'a pas peu contribué à la défaite finale des démocraties dans plusieurs pays.

En Italie, les libéraux de la tradition giolittienne, essayèrent de ruser avec Mussolini, comme leur maître avait tâché de le faire avec les socialistes : en vain. Le mouvement ouvrier, de son côté, s'aperçut que la menace de la grève générale — toujours instinctivement considérée comme l'arme politique absolue — pouvait s'utiliser difficilement contre un ennemi populaire que, malgré tout, on ne pouvait guère qualifier de « bourgeois ».

En Allemagne, les nationalistes se laissèrent embrigader dans le « Front de Harzbourg », avec l'illusion qu'ils en seraient les maîtres... et beaucoup de libéraux, beaucoup de social-démocrates le croyaient avec eux (3). En fait, ce « Front » éphémère ne servit qu'à procurer à Hitler ce minimum de respectabilité dont il avait justement besoin pour l'espace de quelques mois. Quant aux partis

« marxistes », leur analyse du phénomène nazi fut toujours inadéquat. Ils sous-estimèrent leur terrible ennemi, se laissant distancer par lui en agitation nationale, voire, sociale, sans pouvoir opposer une vision d'ensemble à la vision adverse. Tout le drame fasciste n'était, pour eux, qu'un épisode, après lequel les « bataillons ouvriers » reprendraient leur marche triomphale en avant.

Nous avons parlé de l'Italie et de l'Allemagne, puisque elles sont les deux exemples les plus spectaculaires de la contagion fasciste et que l'État démocratique y succomba provisoirement. Mais aucun pays, à l'Ouest de l'URSS ne fut complètement immunisé. Certes, la situation fut différente selon les conditions nationales de chacun, selon qu'il avait été neutre ou avait participé à la guerre, selon qu'il fut vainqueur ou vaincu, selon la gravité de la crise économique et le degré plus ou moins aigu de prolétarianisation des classes moyennes. Pourtant, personne n'échappa au problème, et l'on retrouve là encore la communauté de destin de toute l'Europe ; il serait précieux de posséder une série de monographies, comparant les manifestations du phénomène fasciste, d'une nation à l'autre, au cours de cette époque.

Or, deux auteurs français ont essayé une étude de ce genre, pour leur propre pays (4). Nous aurons à la critiquer à plusieurs égards, mais elle apporte de quoi nourrir notre pensée.

Notre premier reproche est d'ordre stylistique. Pourquoi cette manie de s'exprimer dans un jargon d'ultra-intellectuel, dont on constate aisément la faiblesse dès qu'on essaye de le traduire en anglais? Prenons un exemple : « L'idéologie délirante du poujadisme se détache progressivement du présent pour s'enfermer dans les représentations substitutives qui alimentent la nostalgie de tout un groupe social » (p. 248). Une bonne statistique, montrant la pléthore du commerce de détail en France, aurait mieux fait notre affaire. Composer du philoso-

(3) Voici un petit fait anecdotique fort significatif. Lorsque Hitler se fit photographier avec son premier ministre, le hasard voulut que l'un de ses collègues, le docteur Hugenberg, chef du Parti « Deutsch National » et grand magnat du cinéma et de la presse, regardât sa montre sur la photo. Commentaire du quotidien socialiste hollandais : « Hitler — oh oui... Mais M. Hugenberg regarde l'heure qu'il est » (c'est-à-dire : c'est lui qui tire les ficelles). Quelques mois plus tard, M. Hugenberg avait disparu à jamais de l'histoire...

(4) J. Plumyène et R. Lasierria, *Les Fascismes français*, (1923-1963), Paris aux Editions du Seuil, 1963.

phique et du brillant à propos de Poujade — c'est vraiment s'éloigner du sujet.

Ensuite, et c'est plus fondamental, les auteurs parlent beaucoup des rapports entre le Fascisme sous ses différentes formes et cette « société industrielle », à laquelle Raymond Aron a consacré un cours célèbre. Nous ne sommes pas toujours en désaccord avec leurs conclusions, notamment lorsqu'ils montrent la différence capitale entre le RPF, aux nettes résonances fascistes, et l'UNR, parti non-idéologique du type moderne. Mais le sujet est trop grand pour simplement l'effleurer, comme le font MM. Plumyène et Lasierra. En fait, ils opèrent avec le concept de la « société industrielle » et la conformité du néogaullisme avec elle, comme si la chose allait de soi. Il eût fallu approfondir davantage. En quoi l'UNR peut-elle être considérée comme représentative d'une révolution sociologique ? En quoi sa politique a-t-elle concrètement contribué à promouvoir des forces technologiques modernes ? Par quelles initiatives juridiques a-t-elle permis à celles-ci de se couler dans un moule d'institutions adéquates ?

Ces questions ne sont pas oratoires. On aimerait connaître les réponses.

Dans le même ordre d'idées, nous nous demandons pourquoi le racisme nazi est considéré ici comme une réponse appropriée aux problèmes de la « société industrielle ». Sans doute, le Nazisme — avec Hjalmar Schacht aux Finances et à la Banque du Reich — a permis à l'Allemagne de faire des progrès industriels appréciables : un genre de « New Deal ». Mais est-ce à cause de ses folies antisémites ou en dépit d'elles ? Citons nos auteurs : « Le germain blond, grand, l'aryen, etc., n'est qu'une image transfigurée de l'homme de l'âge industriel, pur et entreprenant, dégagé de tout lien avec le passé immédiat sinon avec le passé mythique, lavé de toute contingence » (p. 204), et ils soulignent la phrase. Le moins qu'on puisse dire, c'est que voilà une affirmation sans preuve. Parlent-ils du magnat de la Ruhr ou du Scharführer S.S. ?... Que pouvaient avoir en commun ces deux hommes-là ?

Mais notre reproche le plus fondamental, c'est l'absence d'une définition du sujet. Oh ! ce n'est évidemment pas que nous désirions une « formule » d'encyclopédie. Mais il faut tout de même savoir de quoi on parle. Quelquefois, le lecteur a l'im-

pression qu'il suffit d'avoir prononcé certaines paroles, d'avoir proposé certaines réformes, d'avoir critiqués certaines institutions, d'avoir exprimé un certain malaise et douté de certains préjugés courants, pour se voir classé ici dans la catégorie du « Fascisme ». Ainsi, un livre comme *Le Matin des Magiciens* de Bergier et Pauwels, de même que la revue *Planète*, ont droit à un chapitre chez Plumyène et Lasierra (pp. 255-261) : mon Dieu, pourquoi ?

D'autre part, et c'est plus grave, lorsque Marcel Déat fait un éblouissant discours au congrès socialiste de 1933 — discours antifasciste s'il en fut (5), mais discours courageux et non-conformiste — on le voit catalogué immédiatement « fasciste de gauche », dès cette époque. Il est vrai que Déat devait finir plus tard dans le pronazisme le plus caractérisé, mais cette connaissance à posteriori que nous possédons aujourd'hui ne doit pas nous faire interpréter à cette lumière-là, son attitude de 1933. Le néosocialisme d'alors fut ce qu'il fut, mais il n'était certainement pas infecté de Fascisme dès le départ — d'ailleurs, il adhéra au Front Populaire.

Enfin, certains s'étonneront de voir que, dans ce livre, une place minime est réservée au Parti Social Français du colonel de la Rocque, organisation qui prit la suite des Croix de Feu, cette dernière étant une « ligue factieuse » interdite par le gouvernement Blum. A ce sujet, nous serions peut-être d'accord avec les auteurs. Nous aussi croyons que le PSF dans lequel la Gauche de l'époque crut voir le groupement subversif le plus dangereux, était beaucoup moins fasciste que sa réputation. A cet égard, il faut penser davantage au Parti Populaire Français de l'ancien maire communiste de Saint-Denis, Jacques Doriot : nous en reparlerons plus tard.

Mais de tels jugements personnels — qu'on les partage ou qu'on ne les partage pas — résultent toujours d'une définition préalable. Et, si tel est le cas, il vaut mieux la donner au départ. Pour juger de la plus ou moins grande « authenticité » fasciste de tel ou tel mouvement, il faut d'abord donner les critères. Puis, on verra qui y correspondra et dans quelle mesure. Bref, nous avons l'impression que MM. Plumyène et Lasierra ont leur

(5) A sa descente de tribune, le doyen des *fuorusciti* socialistes vint l'embrasser.

vision du Fascisme, mais qu'ils la laissent inexprimée et, par là, floue. La situation, à cet égard, devrait être clarifiée.

Dévoilons nos propres batteries. À notre avis, le Fascisme des années 1920 et 1930 se caractérisa par cinq critères qui, individuellement, n'étaient pas tous neufs, mais dont la convergence créa les effets explosifs que nous savons. Les voici.

D'abord, un Nationalisme exacerbé, jacobin, le plus souvent xénophobe, quelquefois (mais pas nécessairement) antisémite, centraliste à l'intérieur et agressif vers l'extérieur, un Nationalisme moderne, d'inspiration populaire et par là comparable au « jingoïsme » anglais, insistant très fortement sur la solidarité des classes dans une Nation divinisée. Un nationalisme nouveau, agressif, plébéen, qui vomissait celui des patriotards classiques, nuance-Poincaré ou nuance-Herriot. A ce sujet, il suffit de relire, dans Gilles de Drieu la Rochelle, une violente diatribe contre la vieille rhétorique chauvine, contre « le nationalisme bénisseur, hargneux et asthmatique de ce parti radical ».

Ensuite, une volonté politique constante de conquérir l'État (6), ce qui s'exprime dans la création d'un Parti de combat prétendant devenir parti unique par l'élimination de tous ses rivaux de droite ou de gauche ; une fois le pouvoir conquis, ce Parti se voudra total dans son contrôle de l'État total.

Troisièmement, un sens de la hiérarchie, concrétisé dans une conception militaire du Parti d'abord, de l'État ensuite ; au sommet de cette hiérarchie (7) se trouve le chef, le *Führer*, le *Duce* « qui a toujours raison », l'« homme fort », l'« homme providentiel » tout-puissant, généralissime dans le combat, « mono-crate » (8).

Quatrièmement, un programme économique et social vague, mais « audacieux », et certainement pas « bourgeois » (9) ; de même une attitude, pour le moins, très critique envers les forces traditionnelles de la conservation sociale : la « ploutocratie » la monarchie et l'Église ; venu au pouvoir, le Fascisme composera avec elles, mais, dans sa période « héroïque », ses adhérents auront une sensibilité anticapitaliste, républicaine et anticléricale (10).

Enfin, un culte presque mystique de la violence, un mépris intégral de l'adversaire, une préparation systématique à la guerre civile, ce qui s'exprime

dans l'organisation de troupes de choc, bien distinctes de la police et des forces armées officielles.

Résumons : Nationalisme, Totalitarisme, Culte du Chef, Non-Conformisme et Militantisme. A l'intérieur de ce cadre se tient l'essentiel du Fascisme. On peut, bien sûr, critiquer ces critères qui ne constituent qu'une hypothèse de travail, mais ils permettent au moins de nous reconnaître : on voit de quoi on parle, qui y répond et qui n'y répond pas.

Ceci dit, abordons le problème du Fascisme en France.

Ce qui nous frappe, alors, ce sont les ambitions intellectuelles du mouvement, le pullulement des sectes doctrinales, leur relative richesse en idées : à côté des groupements français, les mussoliniens et les hitlériens paraissent d'une pauvreté programmatique et idéologique extrême. Par là, en France, le Fascisme attire toute une pléiade d'écrivains et de philosophes. Qu'on pense, non seulement à L.F. Céline, mais surtout à ce pauvre et grand Drieu la Rochelle, si isolé et cherchant les « masses » pour combler sa solitude, à un esprit d'avant-garde comme Robert Brasillach, à un Fabre-Luce, à un sociologue et historien des idées comme Bertrand de Jouvenel.

Mais en écrivant ce dernier nom, nous nous sentons aussitôt sur une piste : pourquoi adhéra-t-il au PPF, sinon parce que celui-ci lui permettait de formuler des vérités d'évidence, qu'à l'époque on ne pouvait guère dire ailleurs ? Prenons un exemple. Dans un discours, reproduit dans *l'Émancipation nationale* du 16 janvier 1937, Jouvenel dit :

(6) Il est significatif que l'organe du Mouvement Social Italien actuel s'appelle *Lotta Politica*.

(7) En Italie, les fonctionnaires politiques fascistes s'appelaient « gerarchi » et une revue porta le titre de *Gerarchia I*.

(8) Le mot a été utilisé par Bolivar et repris par Salvador de Madariaga, dans sa bibliographie du « *libertador* ». En effet, Bolivar était bonapartiste beaucoup plus que démocrate.

(9) Voici comment le principal personnage de Gilles, le roman de Drieu la Rochelle, le résume : « Oui, je le vois d'ici ton parti, s'emballa-t-il soudain, ce serait notre parti à tous, un parti qui serait national sans être nationaliste (1), qui romprait avec tous les préjugés et les routines de la droite sur ce chapitre, et un parti qui serait social sans être socialiste, qui reformerait hardiment mais sans suivre l'ornière d'aucune doctrine. J'ai toujours pensé que ce siècle était un siècle de méthodes et non de doctrines ».

(10) Cette sensibilité se donna de nouveau libre cours pendant la dernière période de la guerre, lorsque Mussolini, libéré de captivité, présida la « république sociale » de Salò.

« Mes camarades, on vous a dit à l'école que la noblesse c'était quelque chose qui existait dans l'ancienne France et qui n'a plus sa place dans la France républicaine. C'est une profonde erreur. Il y a sous tous les régimes une noblesse, et le régime vaut ce que vaut sa noblesse. Regardez autour de vous : la noblesse allemande d'à présent, c'est le parti national-socialiste ; la noblesse russe d'à présent, c'est le parti communiste. Des hommes qui jouissent de certains avantages en échange des services qu'ils rendent au régime : voilà ce que c'est qu'une noblesse.

Et la France républicaine aussi a la sienne. Composée des familles qui occupent de père en fils des sièges à la Chambre ou au Sénat, dont les membres bénéficient de prébendes du régime, les sous-préfectures, préfectures, postes au Conseil d'Etat et tout le reste.

A côté de ces familles politiques, il y a des familles financières, les fameuses Deux Cents Familles. Tout cela réuni compose l'oligarchie de la III^e République ; vous savez bien : les gens dont toutes les difficultés se dissipent miraculeusement au moyen d'un déjeuner ou d'un coup de téléphone.

La France est malade de l'égoïsme de sa classe dirigeante. Cet égoïsme appelle une révolution ».

Et Jouvenel de se demander qui fera celle-ci. On devine sa réponse. Mais il n'eut pas tort de poser la question.

Bien sûr, au moment de Munich, il quitta Doriot, qui voulait « détourner l'expansion fasciste par la méthode fasciste » (d'ailleurs, il y avait certainement d'autres controverses aussi). Mais on s'explique aisément qu'un esprit aussi alerte que le futur auteur du *Pouvoir* ait cru que l'avenir était avec le PPF, ce mouvement jeune, dynamique, novateur, bien enraciné dans la « banlieue rouge » et qui offrait en tout cas bien plus d'idées originales que le Front Populaire.

En conclusion, ce fut le non-conformisme du Fascisme dans l'opposition — le phénomène est particulièrement prononcé en France — qui lui valut une part de sa popularité, au moins passagère. Beaucoup d'*angry young men* d'alors en furent proches ou même y adhérèrent, ne fût-ce que pour un temps.

D'ailleurs, il n'y avait pas seulement Doriot. Bien avant lui, Georges Valois avait tenté de réconcilier

l'idée de patrie et celle d'un Socialisme proudhonien. L'affaire s'était terminée en queue de poisson, mais là encore, en lisant les proclamations et les manifestes, on ne peut s'empêcher de penser que les gens du « Faisceau » (Léon Daudet orthographiait « Fesso ») étaient loin d'avoir entièrement tort.

Dans un sens, Valois avait sans aucun doute vu juste, en voulant réconcilier « les deux grandes tendances de notre époque », le national et le social. Pourquoi, en effet, la patrie resterait-elle l'apanage de la conservation sociale, voire de la réaction ? Et pourquoi le mouvement ouvrier s'attarderait-il à un soi-disant internationalisme, purement verbal, sans contenu réel et d'ailleurs cruellement démenti déjà par l'« union sacrée » de 1914 ? Pourquoi, en d'autres mots, ne pas réconcilier la fête de Jeanne d'Arc et le 1^{er} mai ?

C'était là présenter une question pertinente et une solution d'avenir. Plus tard, Doriot et ses amis devaient avoir la même ambition : ils fleuriront à la fois la statue de la Pucelle et le Mur des Fédérés. Était-ce par démagogie pure ? Faut-il dire avec MM. Plumyène et Lasierra (qui le constatent avec une ironie sensible) que « cet accouplement serait en France le signe idéologique distinctif du fascisme » (p. 127) ?

Pour notre part, nous jugeons les choses autrement. Il nous paraît que l'acceptation du fait national par la Gauche syndicaliste et socialiste aurait dû être fait depuis longtemps. Elle se produisit enfin — très tard, trop tard peut-être — sous l'impulsion des communistes, pendant le Front Populaire. Mais, en attendant, la place fut laissée ouverte, par conservatisme intellectuel, par simple paresse. Valois et Doriot s'empressèrent à s'installer dans ce vide. Il est difficile de le leur reprocher. Ce que, en revanche, ici encore, il faut dire — et nous regrettons que nos auteurs ne l'aient pas davantage constaté — c'est que le Fascisme a pu gagner tant d'esprits jeunes, non pas à cause des atrocités qu'il allait commettre, mais à cause des vérités qu'il sut lancer au bon moment, en les faisant servir à sa cause.

Rien n'est plus explosif que des idées partiellement justes — surtout lorsqu'un groupe humain est disposé à les recevoir. Or, cela aussi était le cas en France.

Pour bizarre que la chose puisse paraître, bien

avant 1914, il existait dans ce pays une tradition d'« Extrême-Droite » qu'on ne peut pas appeler « fasciste » (car ce serait un anachronisme), mais qui, pourtant, avait préparé le terrain. Nous avons déjà mentionné le mouvement qui porta au pouvoir Napoléon III, mais songeons aussi à la lamentable aventure du général Boulanger. Plus tard, un chauvin de très grand talent comme Maurice Barrès avait accouplé, dans son programme électoral de Nancy, les vocables « National » et « Socialisme ». Et n'oublions pas que pendant l'affaire Dreyfus, on vit paraître un quotidien antisémite, *La Libre Parole* d'Edouard Drumont — le journal devait même se maintenir pendant nombre d'années !

Toujours par manque d'un Conservatisme digne de ce nom, la Droite française, sous prétexte d'« ordre », n'avait cessé de dégager des mouvements et des doctrines qu'on peut qualifier de « profascistes » ou de « fascistoïdes ».

Ainsi, ce n'étaient ni les idées ni les traditions qui manquaient au Fascisme français. Mais pouvaient-elles correspondre à une situation nationale dramatique, à une crise aiguë, comme c'était le cas en Italie et en Allemagne ? Eh ! bien, là non plus, les éléments du succès ne faisaient pas tous défaut.

D'une part — nous l'avons indiqué dans un précédent article sur le Front Populaire — les structures gouvernementales et parlementaires de la France étaient vermoulues. Les partis avaient donné ce qu'ils pouvaient : vers 1930, ils avaient déjà virtuellement déposé leur bilan. Ils étaient manifestement incapables à faire du neuf et qui-conque, en politique, se montre incapable de faire du neuf, mérite de se faire traiter de « vendu » (11), de « traître » et de « faux frère », même s'il n'est pas corrompu au sens précis du terme. A l'heure actuelle, l'hebdomadaire *Rivarol* continue à s'exprimer dans ce style, et il trouve des Français pour l'acheter.

D'autre part, la situation internationale de la France n'était certainement pas brillante. Le pays n'avait cessé de rater sa politique étrangère. On avait promis que « le Boche paierait », mais les réparations n'avaient fait que diviser les alliés. On avait aussi, un peu, cru à la Société des Nations, mais après 1930 il était devenu évident que Genève n'était ni une garantie de sécurité ni un instrument de désarmement. Finalement, par la voix de Briand, la France avait proposé une « Fédération euro-

péenne », mais le Quay d'Orsay lui-même était loin d'y croire, la Grande-Bretagne allait la refuser et, d'ailleurs, elle fut balayée par la crise. Bref, sans être aussi dramatiquement mauvaise que celle de l'Allemagne après Versailles, la position de la France parmi les peuples pouvait inquiéter les patriotes et leur inspirer des passions nationalistes.

Enfin, la société française ultraconservatrice de cette époque était tout de même travaillée par des forces nouvelles, ce qui suscitait à la fois la rébellion des intérêts déclinants (révolte du type Poujade) et celle des modernistes frustrés (révolte du type synarchie) (12). Les deux se tenant en équilibre et en échec, il en résulta un immobilisme dans le mécontentement généralisé : « Depuis quarante ans, l'histoire sociale de la France est ainsi jalonnée d'insurrections successives de groupes sociaux minoritaires qui, également menacés par le progrès de la société industrielle, s'excluent ou échouent à se grouper » (p. 237). Cette constatation de nos auteurs est pertinente.

En réalité, la lutte entre la France vieillotte et la France moderne était marquée par le fait que toutes les deux se trouvaient en rupture de ban avec le régime dit « parlementaire ». Entre les industriels dynamiques, indignés de la « pagaïe » politique, et les petits boutiquiers retardataires protestant contre le fisc, rien n'était commun — sauf, justement, cette aversion contre les anciens partis et l'instabilité gouvernementale, donc, contre les caractéristiques les plus apparentes des III^e et IV^e Républiques. « Il faudrait mettre bon ordre à tout cela », disaient-ils, tous. La notion du « tout cela » était différente, de part et d'autre. Mais le génie politique des chefs fascistes, ailleurs qu'en France, avait été justement de réunir tous les mécontents non-marxistes dans un « faisceau » politiquement valable, dans une « force de frappe » pour la conquête du pouvoir, dans un tout qui était cohérent... au moins provisoirement et en apparence.

Or, un tel phénomène de coagulation fasciste n'a pas eu lieu dans la France des années 1930 —

(11) Pendant la mobilisation de 1914, les défaites françaises initiales et les marches interminables apparemment sans justification, des soldats dirent à Charles Péguy : « Pour moi, mon lieutenant, nous sommes vendus ». Etrange obsession, bien française !...

(12) Les auteurs sont muets à ce sujet. On en trouvera une excellente évocation dans Paul Distelbarth, *Neues Leben in Frankreich* (1938).

malgré la crise, malgré le malaise national, malgré les théories ingénieuses des intellectuels d'Extrême-Droite, malgré les protestations ininterrompues contre un État en faillite, injuste dans sa faiblesse.

Certes, il y eut le noyau du « Francisme », créé par Marcel Bucard le 11 novembre 1933. Mais il ne fut jamais qu'une secte infime — « fascisme de laboratoire », disent à juste titre MM. Plumyène et Lasierra (p. 57). Surtout, il y eut la brusque et fulgurante flambée du Parti Populaire Français, fondé par Doriot après son exclusion du Parti Communiste et l'échec du « Parti d'Unité Proletarienne » issu de la scission dyonisienne. Elle dura de fin juin 1936 (fondation du PPF à Saint-Denis) jusqu'à fin juin 1937 (défaite électorale de Doriot au « plébiscite » municipal, dans sa propre citadelle) : le reste ne fut plus qu'épilogue. Enfin, évidemment, il y eut quelques tentatives pendant la guerre, d'opposer une « collaboration » active et idéologique — honnête et convaincue, en somme — au régime bâtard de Vichy. Mais, là aussi, les efforts de Déat et d'autres firent long feu.

Bref, en dépit des circonstances, ni sous la III^e République ni sous l'occupation, le Fascisme n'a « pris » en France. Nous nous demandons pourquoi et apercevons, quant à nous, cinq raisons.

La première cause, nous y avons déjà fait allusion, consiste dans le morcellement des forces subversives disponibles. Alors que Mussolini et Hitler n'avaient jamais connu de « concurrence » tant soit peu sérieuse, il en allait très différemment pour l'Extrême-Droite française.

Dès avant 1914, l'Action Française avait constitué un abcès de fixation dans ce domaine. Sans doute, elle n'était pas « fasciste » au sens propre du terme, mais elle satisfaisait pourtant certains besoins politiques chez nombre d'intellectuels ou semi-intellectuels. Drieu la Rochelle, qui milita au PPF, n'a jamais cessé de mentionner le Maurassisme comme une excellente école d'apprentissage et une sérieuse doctrine d'initiation. Il n'en reste pas moins que les royalistes se sont violemment opposés au différents groupements fascistes, malgré (ou peut-être même à cause de) leur relative proximité idéologique.

D'autre part, s'il est vrai que le groupement « franciste », ne se développa jamais vraiment, il constituait cependant une ponction appréciable, alors que, pendant toute l'occupation, le Rassem-

blement National Révolutionnaire de Marcel Déat et les troupes de Jacques Doriot se trouvaient constamment à couteaux tirés, les deux chefs se détestant d'ailleurs cordialement. Là encore, donc : dispersion, luttes intestines et querelles de « boutique » (13).

Enfin, et peut-être surtout, le colonel de la Rocque et son Parti Social Français constituaient, eux aussi, une diversion considérable. En effet, ce brillant officier avait tout pour plaire à une large fraction de la Droite française. Les « Croix de Feu », qu'il avait commencé par grouper autour de lui, n'étaient d'abord que des anciens combattants particulièrement méritoires. De cette manière, le mouvement représentait le désappointement et la mauvaise conscience d'un pays, qui avait trop espéré de Verdun et de Versailles. Lorsqu'elles furent transformées plus tard en troupes de choc directement politiques, elles bénéficièrent d'un préjugé favorable auprès de vastes couches de la population. Du reste, le patriotisme du Colonel ne se démentit jamais, puisqu'il finit par s'engager dans la Résistance et mourut dans un camp de concentration. Quant à ses idées, elles étaient politiquement « à droite » et socialement plutôt « à gauche » : curieux mélange de corporatisme et de socialisme modéré. Pendant le combat du 6 février 1934, il resta dans l'expectative, et cette attitude fut peut-être le facteur décisif de cette nuit-là. En décidant de ne pas risquer le tout, de ne pas attaquer le Palais-Bourbon, il sauva peut-être la République Parlementaire. S'il eût été Anglais, il aurait probablement été un *back bencher* Tory plus remuant que d'autres, mais il n'aurait certainement pas rejoint Sir Oswald Mosley dans son aventure sans issue des *British Fascists*.

En résumé, la France donna au courant fasciste universel beaucoup de manifestes, de programmes, de proclamations enflammées et même quelques éléments valables d'une philosophie politique moderne. Mais la dispersion, le manque de personnalités capables d'être des chefs, enfin, l'absence

(13) Le lecteur du petit livre de Michèle Cotta *La Collaboration 1940-1944* (Paris, Armand Colin, 1964) ne peut s'empêcher de dire: « quel extraordinaire panier de crabes ! quel décevant ramassis de groupuscules rivaux et de personnalités contrastantes ! que d'intelligence gaspillée en pure perte dans la plus lucide des confusions ! » Finalement on comprend que les fascistes français, en s'injuriant mutuellement, se soient sentis « libres » au sein de la collaboration... comme ils l'étaient sous la III^e République...

totale d'une stratégie générale, contribuèrent à la défaite du mouvement.

La deuxième cause de l'échec nous semble résider dans le caractère relativement modéré qu'eut la crise économique en France.

Alors que Mussolini avait trouvé une Italie chaotique, où la réadaptation à l'économie de paix se faisait bien mal, la France, elle, s'était plus ou moins remise du choc de la guerre dès 1925, du moins dans le domaine matériel. Encore largement agricole et stagnante, elle retombait sans trop de dégâts sur ses vieilles basses traditionnelles : aucun effondrement véritable ne se produisit à l'époque.

Mais c'est surtout la comparaison avec l'Allemagne qui fait sauter aux yeux la différence. D'abord, les classes moyennes et les rentiers d'outre-Rhin avaient été ruinés par l'inflation de l'immédiat après-guerre. Puis, la surindustrialisation et les surinvestissements américains firent de la République de Weimar un géant aux pieds d'argile. Enfin, le spectre des réparations ne cessa de hanter les imaginations, même si elles n'eurent jamais qu'une influence économique minime. Au contraire, nous l'avons dit, beaucoup de Français exprimaient sans doute leur mauvaise humeur avec beaucoup de virulence, mais le mécontentement n'est pas le désespoir. Toute la différence entre l'Allemagne et la France tient dans ces deux mots-là.

La troisième raison réside, à notre avis, dans le triomphe psychologique, passager mais réel, du Front Populaire.

Les fascistes d'Italie, eux, avaient pu s'imposer grâce à l'échec des occupations d'usines et le choc produit par les scissions récentes dans le mouvement ouvrier. Mussolini avait en face de lui un prolétariat découragé, mal conduit, ayant perdu sa confiance en lui-même.

Hitler, avait bénéficié d'avantages similaires. Le Communisme allemand avait été insurrectionnel jusqu'en 1923. Plus tard, il s'était cantonné dans l'extrémisme le plus démagogique et le plus stérile. Quant à la Socialdémocratie, elle s'était d'abord discréditée aux yeux d'une grande partie des masses en intervenant *manu militari* contre les Spartakistes. Puis, tous services rendus, elle avait été écartée du gouvernement. Enfin, pendant la crise, son réformisme de sécurité sociale s'était

effondré sous la pression de « l'armée industrielle de réserve », balayé par des millions de chômeurs.

En revanche, le Front Populaire français souleva un immense enthousiasme, dès sa création au milieu de l'année 1934. Enthousiasme qui persista jusqu'en 1937, année où Doriot fut battu à Saint-Denis. Enthousiasme qui entraîna aussi beaucoup d'éléments populaires non-prolétariens : ceux-ci eussent été, éventuellement, une clientèle pour le Fascisme, mais furent séduits pour un temps par la « mystique » du grand mouvement « républicain » et « de justice sociale ».

Lorsque, enfin, Léon Blum dut quitter le pouvoir, le danger fasciste était passé. Le Front Populaire avait au moins servi à créer un pôle d'attraction et un foyer d'espoir, pendant la courte période où le Parti Populaire Français aurait pu devenir un facteur décisif.

Et ceci nous amène à la quatrième cause que nous croyons apercevoir. En effet, à partir d'environ 1937, le Fascisme avait cessé d'être un pur mouvement d'idées, un pur mouvement de mécontentement populaire. Il était devenu en fait l'allié d'une puissance voisine qui se voulait prédominante : l'Allemagne Hitlérienne. En d'autres termes : celui qui, en France, se déclarait encore fasciste à ce moment-là, devenait par là automatiquement un membre de la « Cinquième Colonne », voire même un « agent de l'étranger ». Autrement dit encore : ce courant, qui se caractérise par son nationalisme, avait désormais contre lui le sentiment patriotique, du moins dans une certaine mesure (14). Rappelons, par exemple, dans ce contexte que la rupture entre Bertrand de Jouvenel et Jacques Doriot, s'est consommée principalement autour du débat de politique étrangère, celui-ci acceptant les accords de Munich comme une victoire du Fascisme international et une nouvelle preuve de la faiblesse républicaine française, celui-là, au contraire, estimant que devant l'urgence du péril national, il fallait rejoindre la Patrie en danger, quel que fût son régime. L'événement est caractéristique.

(14) Si l'on nous permet de nous citer nous-même, nous signalons qu'à cette époque nous avons publié une brochure sous le titre « Fascisme is landverraad ». Cet écrit parut par les soins d'un mouvement intitulé « L'Unité par la Démocratie » qui tenta de grouper en Hollande tous les anti-fascistes démocratiques et y réussit dans une large mesure... en arborant copieusement le drapeau national.

Enfin, la dernière raison de l'échec du Fascisme en France, et la plus pénible, réside peut-être dans cette lassitude générale qui régnait dans les pays démocratiques d'alors et plus particulièrement en France.

Le Fascisme, a dit Gonzague de Reynold (15) « est la revanche de la jeunesse ». La formule est sans doute trop enthousiaste. Pourtant, il est incontestable que Mussolini et Hitler furent portés au pouvoir par les classes jeunes de leurs nations. Or, en France, un vieillissement biologique s'accomplissait. Quelles furent les relations de cause à effet entre ce phénomène et la fatigue politique du pays ? Il est difficile de le définir avec exactitude, mais un lien existe probablement. Toujours est-il que la hantise de la « décadence » française obséda les meilleurs esprits fascistes. Nous la retrouvons partout dans l'œuvre de Drieu la Rochelle (et notamment dans la préface qu'en 1942 il écrivit pour son roman *Gilles*) : elle ne correspondait que trop manifestement à des réalités.

La victoire de 1918 avait coûté fort cher. Puis, on avait vécu sur des illusions, qu'elles vinssent de droite ou de gauche. Enfin, de plus en plus, les institutions se montrèrent inadéquates, et dans ces conditions le public se retirait sur ses positions de vie personnelle et professionnelle. On était vaguement pacifiste, car on voulait être laissé en paix. Ce fut cette mentalité que le Maréchal Pétain devait condamner dans ses proclamations — mentalité de « jouisseurs » — mais qu'en réalité il légitima par son attentisme.

Dans ces circonstances, il ne s'est pas produit en France, le miracle qui sauva la Grande-Bretagne :

l'élimination du grand commis Chamberlain en faveur du *leader* Churchill. Le pays s'est résigné à la guerre, sans conviction, espérant qu'il serait à l'abri de la ligne Maginot. Il fallut l'occupation et la Résistance pour qu'une élite retrouvât une vitalité militaire suffisante.

Bref, cet affaissement moral et civique, contre lequel le Fascisme avait voulu être une réaction de saine combativité, limita toute possibilité de renouveau quelle qu'elle fût. Entre la Légion des volontaires qui combattit sur le front russe d'une part, et les maquisards de l'autre, l'immense masse se cantonna dans l'attente de jours meilleurs, restant non seulement inactive, mais mal décidée dans ses espoirs. Paradoxalement, les Fascismes français eux-mêmes furent victimes du mal qu'ils auraient voulu guérir.

En 1940, le dynamisme du PPF était déjà loin. En fait, il n'avait donné que des paroles. Peu nombreux furent ceux qui, derrière Doriot, eurent le courage de leurs opinions et vinrent sceller de leur sang leur option politique. La majorité des Français approuva le régime de Vichy, bien qu'avec des réserves croissantes, au fur et à mesure que la guerre se déroulait favorablement pour les Alliés. Dans ce silence oppressé, les appels et les messages des derniers fascistes militants comptaient peu. Pour reprendre une phrase de Talleyrand : leurs manifestations constituaient à peine des « nouvelles ». Des « événements », certes point.

(15) Gonzague de Reynold, *L'Europe tragique*, Paris, Spes, 1935, p. 268.



Une nouvelle introduction aux problèmes de la communauté occidentale⁽¹⁾

par Jerzy LUKASZEWSKI,
Professeur-adjoint au Collège d'Europe (Bruges).

★

La *Pall Mall Press* qui a déjà publié dans sa série des « Petits Guides Politiques » des livres sur les Nations Unies, le Panafricanisme et plusieurs autres sujets, vient d'y ajouter un volume sur l'Alliance Atlantique. Ses auteurs, tous deux docteurs de l'Université de Pennsylvanie, sont bien qualifiés pour traiter un tel sujet : A.J. Cottrell travaille à l'Institut pour les Analyses de Défense à Washington ; J.E. Dougherty appartient à l'Institut de Recherche de Politique Étrangère de l'Université de Pennsylvanie. Tous deux se sont fait connaître antérieurement par des publications dans le domaine des affaires internationales.

Leur dernier ouvrage, préparé en commun, traite de ce qu'on appelle dans la division politique du monde contemporain l'*Occident* dans son entité : de part et d'autre de l'Atlantique. Dans ce sens c'est une nouvelle manifestation de la tendance — qui se fait sentir actuellement en Amérique et dans quelques pays de notre continent — à opposer l'idée de la grande communauté atlantique au concept de l'Europe « introvertie ». Il n'est donc pas étonnant que dans un livre de ce genre l'accent soit mis sur l'OTAN et ses problèmes. Cottrell et Dougherty donnent un aperçu des origines et des stades de développement de cette organisation, de sa structure, de ses fonctions et de son importance pour l'Ouest, de la composition et des compétences de ses organes ainsi que de ses limites et de ses faiblesses. Ils passent également en revue les diverses conceptions du rôle et des méthodes de l'OTAN et font entrer le lecteur dans la controverse d'opinions à ce sujet. En suivant cette controverse, on ne peut pas échapper à l'impression qu'une grande confusion règne à l'Ouest dans les questions relatives à l'OTAN. A cette

confusion, le monde soviétique paraît opposer une uniformité monolithique : les réels et importants problèmes de la stratégie du Bloc Communiste n'y sont pas sujets à une discussion publique et restent l'apanage d'un cercle étroit de spécialistes et des plus hauts leaders politiques.

Le livre de Cottrell et Dougherty présente les fluctuations dans l'OTAN de deux tendances principales : l'une qui consiste à mettre l'accent sur les armes atomiques, et l'autre à compter dans une plus grande mesure sur les armes conventionnelles. Il suit aussi les principaux stades de discussion des autres problèmes importants de l'OTAN comme, par exemple, les différentes propositions de désengagement. En abordant les crises que l'OTAN affronta et affronte encore, les auteurs demeurent optimistes : pour eux, l'Alliance Atlantique correspond aux besoins fondamentaux et aux intérêts complémentaires de l'Europe et de l'Amérique du Nord ; c'est pourquoi les difficultés qu'elle rencontre ne peuvent être que de nature transitoire et ne peuvent pas menacer son existence même ni son rôle essentiel. Étant donné son caractère introductif, ce livre se concentre généralement sur les principaux aspects du sujet et en fait un tableau clair, simple et facilement compréhensible. Cette vue générale est, cependant, complétée par quelques détails moins connus comme, par exemple, une ébauche des raisons qui sont à l'origine du mécontentement populaire vis-à-vis des bases militaires américaines en Islande.

En mettant principalement l'accent sur l'OTAN, ce livre traite également la renaissance et l'organi-

(1) Alvin J. COTTRELL, James E. DOUGHERTY: *The Atlantic Alliance, A Short Political Guide*, Pall Mall Press, London and Dunmow, 1964 (264 pages).

sation économique d'après-guerre de l'Ouest. Après avoir souligné les origines, l'exécution et les résultats du Plan Marshall, il esquisse le développement et le rôle des principales organisations atlantiques et européennes de coopération économique. La structure et le fonctionnement de ces organisations sont également décrits.

Ce livre est basé sur une vaste littérature relative au sujet, et de nombreuses citations d'autres auteurs en font, dans une certaine mesure, une revue d'opinions sur les questions qu'il traite. Une bibliographie, en fin de texte, est un guide utile pour tout lecteur qui aimerait poursuivre l'étude de l'Alliance Atlantique ou de quelques-uns de ses aspects. Néanmoins, la base bibliographique de l'ouvrage de Cottrell et Dougherty a un grave défaut : elle est composée de publications en anglais dont la majorité est américaine. Les études des auteurs européens — de Raymond Aron, par exemple — sont utilisées seulement si elles sont accessibles en traduction anglaise. Ceci est regrettable car un livre qui n'a pas la prétention d'avancer des idées originales mais qui se restreint à une tâche d'information serait beaucoup plus instructif s'il allait, sur une plus large échelle, au delà du domaine des textes anglais et soumettait au lecteur davantage d'éléments de la discussion sur l'Alliance Atlantique conduite en d'autres langues.

L'existence en Amérique de superbes moyens bibliographiques et la remarquable technique des auteurs de découvrir et citer ce qui a déjà été écrit sur le sujet qu'ils abordent, aboutit — sous la pression du pernicieux principe *publish or perish* — à une avalanche croissante de publications se distinguant les unes des autres non pas par la différence de leurs composantes mais plutôt par différentes présentations et proportions des mêmes composantes. Il est difficile de dire que Cottrell et Dougherty échappent à ce cercle vicieux. Et quoiqu'un professeur puisse être sûr qu'en recommandant ce livre à un étudiant il lui fournisse une introduction utile aux problèmes de l'Alliance Atlantique, il n'est pas facile, cependant, d'y trouver quelque chose qui le rende irremplaçable par d'autres d'auteurs américains.

Les lecteurs européens qui utiliseront le livre de Cottrell et Dougherty pour se mettre au courant des questions de l'Alliance Atlantique auront aussi l'opportunité d'y saisir la manière américaine d'aborder les affaires internationales et de voir les

choses, assez bien personnifiée par ces deux auteurs. Cela est important car la compréhension de la psychologie et de la politique américaines est d'une très grande portée pour les Européens : le rôle rapidement accru des Etats-Unis dans les affaires mondiales eut pour notre continent des effets bénéfiques comme le Plan Marshall ainsi que d'autres catastrophiques, comme Yalta. Malgré l'honnêteté et la bonne volonté des Américains — et même malgré l'énorme progrès dans l'étude des problèmes des autres continents accompli dans leur pays après la seconde guerre mondiale — ils ont de la peine à surmonter une certaine routine dans leur manière d'interpréter les événements internationaux et d'y réagir. Plusieurs passages du livre de Cottrell et Dougherty peuvent être cités comme illustration de cette constatation. Celui qui concerne la signification pour l'OTAN de la politique de de Gaulle est particulièrement instructif. Les auteurs écrivent : « La politique de de Gaulle représente, après tout, les réactions d'un homme d'Etat à tout le schéma des problèmes intérieurs à l'Alliance discutés dans ce livre. La France n'est que l'un des membres de l'Alliance. Même si de Gaulle parlait au nom de toute la France (ce qui n'est pas le cas), il ne pourrait pas, lui-même, déterminer le sort de l'Alliance... Trouvant une modeste consolation dans le fait que la crise de Suez, qui imposa à l'époque une aussi sérieuse épreuve, pourrait être sept ans plus tard traitée sans passion en quelques pages, les auteurs, à la fois, espèrent et pensent que cette dernière crise passera aussi » (p. 9).

L'idée que l'influence de de Gaulle sur l'avenir du monde atlantique puisse être comparable à celle de la folie de Suez est évidemment, un exemple frappant de *wishful thinking* et d'une inaptitude à saisir promptement certains phénomènes dans l'arène internationale et à y ajuster pensée et action comme ils le nécessitent. De Gaulle laissera sur les relations internationales une marque durable — comme il a révolutionné d'une façon permanente et irrévocable la vie publique de la France — car il représente plus que sa volonté personnelle, ses idées et ses complexes, ou ceux de la France. Avec l'instinct d'un vrai homme d'Etat il a compris les courants et les attitudes qui se font sentir au sein de bien des nations et il a adopté le rôle de porte-parole de ces courants et attitudes. Pour n'en donner qu'un exemple : du

fait de l'absence de sa signature, et de celle de la France, au document de Yalta, de Gaulle concentre sur lui-même les espoirs et les sympathies de tous les peuples pour qui les résultats de Yalta sont encore une réalité péniblement tangible. Evidemment, du point de vue politique, cela n'a pas d'importance si ces espoirs et ces sympathies sont objectivement justifiées ou non.

Le chapitre et les nombreux passages disséminés tout au cours du livre, consacrés à l'attitude soviétique vis-à-vis de l'OTAN et des autres manifestations de la politique occidentale sont également plus appropriés à montrer comment en Amérique on voit ce problème, qu'à le clarifier véritablement. « ... ce fut franchement le dessein des auteurs de spéculer largement sur les motifs soviétiques à l'égard de l'OTAN et de l'Allemagne comme les Soviétiques pourraient probablement le faire » (pp. 74-75). La méthode d'aborder les affaires soviétiques — largement en vigueur de l'autre côté de l'Atlantique et pouvant se résumer plus ou moins ainsi : *mettons-nous à leur place et voyons les choses avec leurs yeux* — conduit Cottrell et Dougherty à des hypothèses de travail fondées sur une dialectique particulière : « Si les Soviétiques croient que leur sécurité est menacée tant que leur système et leur influence politiques ne se sont pas étendues au monde entier, alors l'alliance de l'Allemagne occidentale avec l'OTAN représente évidemment pour eux une menace à leur sécurité pour autant que la présence militaire de l'OTAN dans cette nation et son réarmement soient un obstacle à la réalisation de leur sécurité, c'est-à-dire à la domination globale » (p. 48). Evidemment cette méthode n'est bonne à rien. La bonne volonté, la loyauté, le *fair play* en traitant avec l'adversaire se réduisent à la naïveté et à une

confusion de la propagande soviétique avec la réalité. Les Soviétiques n'agissent pas comme les Américains le feraient s'ils étaient à leur place : d'abord, parce qu'ils sont Russes — avec la tradition millénaire d'une civilisation, d'influences, d'un climat politique et intellectuel, différents — puis, parce qu'ils sont communistes, c'est-à-dire représentent une manière particulière, dynamique, d'aborder les affaires politiques et internationales.

Aux réserves ci-dessus, quelques autres détails peuvent être ajoutés. Un passage, à la page 54, est plutôt énigmatique : « Jusqu'à l'entrée sur scène de la Chine communiste, il y a un peu plus d'une décennie, l'Union Soviétique avait probablement maintenu avec l'Allemagne des relations plus intimes qu'avec n'importe quelle autre nation ». Ni l'empire allemand de 1914 ni l'Etat totalitaire d'Hitler de 1939 ne peuvent être caractérisés d'une façon adéquate par le terme de « puissance absolutiste » que leur attribuent les auteurs. Chypre ne faisait pas partie de l'Empire Ottoman à « l'époque médiévale » (p. 213) ; ce n'est qu'en 1571 qu'une puissante armée et marine turques la ravit aux Vénitiens. Enfin une question de terminologie : les auteurs emploient le nom Tchéco-Slovaquie et l'adjectif théco-slovaque, en contradiction avec l'usage normal, ignorant évidemment les implications d'une telle orthographe. La république de Masaryk fut appelée Tchéco-Slovaquie depuis la catastrophe de Munich en 1938 jusqu'à l'occupation de Prague par Hitler et la création de l'Etat slovaque « indépendant » en mars 1939 ; l'orthographe divisée était censée accentuer l'émancipation des Slovaques de la tutelle tchèque et l'égalité des deux composantes de la république. Mais avant 1938 et après 1945 cette république ne fut appelée que Tchécoslovaquie.



Création d'une Assemblée atlantique

par Joseph HARNED,
de l'Institut Atlantique, Paris.

★

... ces principes trouvent leur incarnation tangible dans les institutions acceptées par les peuples comme le ciment qui maintient cohérente toute la société. La forme de ces institutions n'est jamais rigide. Leur but est de protéger la liberté individuelle et la dignité humaine, et de permettre leur développement. Elles doivent s'adapter aux développements sociaux et intellectuels. Elles sont sujettes à un perpétuel processus d'amélioration et de raffinement.

Hans KOHN,
Valeurs de base de la Communauté Atlantique (1)

I

Convaincue que « la survie des hommes libres et le progrès de tous les peuples exigent la création d'une véritable Communauté atlantique », la Convention Atlantique des Nations de l'OTAN a recommandé en janvier 1962 que la Conférence de Parlementaires de l'OTAN « se constitue en Assemblée atlantique consultative, laquelle... examinera, discutera et passera en revue les activités de toutes les institutions atlantiques » (2).

Au mois de novembre de la même année, la Commission politique de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN faisait observer que « parallèlement à la marche accélérée de l'Europe dans le sens d'une union économique et politique, s'est dessinée une tendance précise et urgente en faveur d'un mode d'union similaire entre toutes les nations atlantiques par la création d'une assemblée parlementaire, largement ouverte et puissante, ayant accès aux éléments d'information indispensables et le pouvoir reconnu de conseiller les organismes exécutifs » non seulement de l'OTAN et de l'OCDE, mais de toutes les institutions atlantiques (3).

Le 14 janvier 1963, la marche de l'Europe vers l'union était stoppée par un veto spectaculaire à l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché Com-

mun, opposition qui perpétuait ainsi une Europe à Six ou à Sept. Trois jours après cependant, cet échec était atténué par une déclaration de M. Habib-Deloncle, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères du Gouvernement français, qui proposait, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, la constitution, dans le cadre de l'OCDE, d'un organisme parlementaire au sein duquel la représentation européenne procéderait du Conseil de l'Europe pour discuter avec les Etats-Unis et le Canada, de la coopération économique et du développement (4). Une participation éventuelle de la France à une Assemblée dont la compétence dépasserait celle de l'OCDE restait possible et riche de promesses.

Au printemps suivant, une étude d'experts préparée pour la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain soulignait de nouveau la nécessité d'un contrôle démocratique faisant contrepoids aux organismes exécutifs des institutions atlantiques.

Les activités internationales des pays occidentaux et de la Communauté européenne sont nécessairement exercées par une bureaucratie spécialisée. A mesure que ces activités deviennent plus complexes et plus étendues, les limites imposées à cette bureaucratie deviennent moins rigoureuses. Une Assemblée atlantique consultative, qui serait en liaison avec l'opinion publique dans tous les pays

(1) Ernst BIERI, Henri BRUGMANS, Milorad DRACHKOVITCH, Hans KOHN, Léo MOULIN, *Valeurs de base de la Communauté Atlantique*, Londres, Pall Mall Press, 1962, p. 85.

(2) « Déclaration de Paris », adoptée par la Convention Atlantique des Nations de l'OTAN le 19 janvier 1962, première partie, B.2.

(3) Huitième Conférence annuelle de Parlementaires de l'OTAN, « Rapports et Recommandations », rapport de la Commission politique, 1962, page 7.

(4) Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, compte rendu officiel de la vingt-quatrième séance, 17 janvier 1963, pp. 124-130 [document AS(14) CR24].

membres pourrait constituer un élément modérateur conforme à la tradition (5).

Dans la période qui suivit le veto de janvier, le sénateur William Fulbright, Président de la Commission des Affaires étrangères, ajouta son cachet personnel à la proposition : « Je pense que l'établissement d'une Assemblée atlantique consultative dans un proche avenir serait un moyen opportun et pratique de renforcer la Communauté atlantique. La création de cette Assemblée de parlementaires pourrait contribuer à dissiper le climat actuel de désunion et de récrimination qui règne au sein de l'Alliance » (6).

II

Ainsi, non seulement l'idée d'une Assemblée atlantique a survécu à la crise du Marché Commun, mais elle en est sortie renforcée. Cette notion avait pris corps pour répondre à certains problèmes qui se posent dans l'organisation atlantique et qui demandent aujourd'hui à être résolus :

Premièrement, la Conférence de Parlementaires de l'OTAN, qui est l'unique organisme parlementaire transatlantique existant, n'a qu'une portée limitée puisqu'elle n'assure pas une représentation complète de l'Europe: en effet, l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Suisse ont refusé jusqu'ici de prendre part à cette Assemblée quasi-officielle de l'OTAN (7). Comment remédier à cette limitation et renforcer l'Alliance ?

Deuxièmement, l'extension des activités de l'OTAN à des domaines ne se rattachant pas directement à la défense a créé un certain chevauchement entre les travaux de l'OTAN et ceux de l'OCDE. Comment coordonner ces activités et accroître la coopération entre les deux organisations ?

Troisièmement, l'OCDE étant une organisation purement exécutive, elle ressent le besoin d'une affiliation parlementaire. Comment satisfaire ce besoin et renforcer l'appui du public ?

Une Assemblée atlantique grouperait les pays non OTAN de l'OCDE et les nations de l'OTAN dans un organisme parlementaire unique dont la compétence embrasserait l'ensemble des intérêts de la zone atlantique. Une condition préalable serait bien entendu un accord permettant aux Neutres

de prendre part aux travaux de l'Assemblée sans risquer d'être impliqués dans les activités politico-militaires de l'OTAN.

Une Assemblée atlantique susciterait et refléterait l'adhésion nécessaire du public aux institutions atlantiques en jouant le rôle d'organisme représentatif des peuples de la Communauté. En cette qualité, l'Assemblée pourrait coordonner et passer en revue les activités de toutes les institutions atlantiques en examinant et discutant les rapports qui lui seraient soumis régulièrement par les Secrétaires généraux de ces organismes. En complétant et en doublant ainsi, à l'échelon parlementaire, la coopération existant entre les organismes intergouvernementaux, l'Assemblée pourrait préconiser et obtenir une plus grande interdépendance — avec la puissance qui en découlerait — au sein d'une Communauté élargie.

En mai 1963, le sénateur Fulbright proposait officiellement la création d'une Assemblée reposant sur ces principes (8).

Sa proposition reflète l'expérience acquise au cours de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN et en bénéficie en ce qui concerne les problèmes de reconnaissance officielle et de compétence, dont la CPO se préoccupe depuis sa constitution. Une assemblée parlementaire qui n'est pas officiellement reconnue ne peut traiter avec aucun organisme exécutif ; et pourtant, une assemblée qui aurait un statut plus que consultatif serait moins acceptable pour les pays neutres et pour l'OTAN même.

(5) « Problems and Trends in Atlantic Partnership, II », United States Senate Committee on Foreign Relations, Staff Study, 17 juin 1963, pp. 47-48.

(6) J.W. FULBRIGHT, William L. CLAYTON Lectures, *The Fletcher School of Law and Diplomacy*, Tufts University. « II - A Concert of Free Nations », pp. 9-10.

(7) Deux autres membres de l'OCDE (Espagne et Japon), ne sont pas membres de l'OTAN pour d'autres raisons.

(8) « Il faudrait créer une Assemblée atlantique de Parlementaires... qui servirait d'organisme consultatif pour l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ainsi que pour l'OTAN. Ses attributions engloberaient toute la gamme des relations atlantiques, dans les domaines militaire et politique, économique et culturel, ainsi que les relations des pays de l'Atlantique Nord avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine... Pour permettre aux pays qui sont membres de l'OCDE mais non de l'OTAN, d'y siéger, il faudrait trouver une procédure permettant l'examen séparé des questions qui sont du ressort de l'OCDE et de celles qui sont de la compétence de l'OTAN afin que les Neutres puissent se tenir entièrement à l'écart de toutes les questions touchant à l'alliance militaire. » (J.W. FULBRIGHT, *op. cit.*)

Pour être efficace, une Assemblée atlantique purement consultative devra être officiellement reconnue en tant qu'institution dont les attributions quoique limitées seraient clairement définies d'avance. Seule une assemblée officiellement reconnue pourrait influencer sur l'action des organismes exécutifs en traduisant l'opinion publique dans des recommandations et votes de confiance et en ayant accès aux éléments d'information indispensables qui lui permettraient d'éclairer cette même opinion publique.

III

Il existe à l'heure actuelle deux projets essentiels de constitution d'une Assemblée atlantique consultative officielle qui grouperait à la fois des pays membres de l'OTAN et des nations non OTAN faisant partie de l'OCDE. Le premier projet, qui émane de la conférence de Parlementaires de l'OTAN, propose la création d'une Assemblée dont les séances plénières et les Commissions seraient dédoublées; bien qu'il existe plusieurs variantes du projet, le principe est toujours le même: les parlementaires des pays de l'OTAN se réuniraient en session plénière pour discuter et passer en revue les questions OTAN; ces mêmes parlementaires tiendraient avec les parlementaires des pays non OTAN une séance plénière *séparée* pour discuter et examiner les activités de l'OCDE.

L'organisation des Commissions de cette Assemblée permettrait de traiter des intérêts communs de l'OTAN et de l'OCDE sans faire siéger les représentants de pays neutres au sein de Commissions dont la compétence englobe des questions militaires. Les conséquences économiques et politiques de la guerre froide pourraient cependant être examinées par des Commissions comprenant des membres neutres (comme c'est le cas depuis plusieurs années pour les représentants de quatre des six pays non OTAN — Autriche, Irlande, Suède, et Suisse — au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe) (9). D'aucuns pensent que cet organisme parlementaire pourrait à la fois renforcer l'OTAN et élargir la Communauté atlantique.

Le second projet d'Assemblée atlantique a pris naissance hors de la Conférence des Parlementaires de l'OTAN. La proposition précédente d'une Assemblée unique comportant des sessions plé-

nières et des commissions dédoublées a soulevé des objections principalement de la part des membres neutres de l'OCDE. Ils soutiennent en effet que cette disposition pourrait compliquer certaines relations des pays européens avec les nouveaux pays africains « non alignés ». Comme les Neutres ne tiennent pas à être mêlés aux questions militaires de l'Alliance, ils souhaiteraient la création d'une assemblée dont la structure non seulement garantisse officiellement cette condition mais le fasse sans laisser la moindre équivoque ni dans le pays ni à l'étranger.

Afin de trouver une solution plus acceptable pour les Neutres, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a chargé une Délégation (présidée par M. Pierre Pflimlin) d'ouvrir les discussions avec la Commission ministérielle du Conseil et les gouvernements des Etats membres et d'établir ultérieurement des contacts avec le Congrès des Etats-Unis et le Parlement canadien.

Trois facteurs au moins ont contribué à cette initiative :

En premier lieu, le projet d'Assemblée atlantique de 1962 avait été devancé par une réunion isolée qui s'était tenue en 1951 entre les membres du Congrès des Etats-Unis et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Bien que le Sénat américain ait été favorable à la poursuite de réunions de ce genre, certains membres de la Chambre des Représentants s'opposèrent avec succès à ce projet. Néanmoins il fut de nouveau proposé en 1963 de tenir régulièrement cette sorte de tribune transatlantique à titre de disposition provisoire préparant l'instauration d'une véritable « Partnership » Atlantique. (10)

En second lieu, bien que la représentation des deux organisations ne soit pas entièrement identique, le Conseil de l'Europe constitue déjà pour l'OCDE une instance parlementaire européenne *de jure*, car il existe un Comité de Liaison entre les deux organisations et le Président du Conseil

(9) L'Espagne, cinquième membre non OTAN de l'OCDE, ne prend part aux travaux du Conseil que pour la coopération culturelle; et le sixième qui est le Japon, ne fait bien entendu pas partie du Conseil de l'Europe.

(10) Cette proposition a été présentée par Pierre URI dans son livre *Dialogue des Continents: un Programme Economique*, copyright 1963, Institut Atlantique, Boulogne, Seine (publié en français par Plon, Paris).

de l'OCDE soumet chaque année un Rapport d'activité à l'Assemblée Consultative. (11)

En troisième lieu, si l'on peut constater un chevauchement entre les activités de l'OCDE et les intérêts extra militaires de l'OTAN, on constate également qu'il y a une solution de continuité dans les attributions de ces deux organisations, notamment en ce qui concerne les Réfugiés et l'Émigration, les Affaires Culturelles, les Affaires Juridiques et les Droits de l'Homme — alors que ces questions sont effectivement du ressort du Conseil de l'Europe.

Compte tenu de ces éléments, comment le Conseil de l'Europe envisage-t-il son rôle dans la création d'une Assemblée atlantique ? Les échanges de vues officieux qui se poursuivent actuellement comportent notamment les considérations suivantes :

1. Comme il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'une tribune parlementaire américano-européenne qui ne se consacre pas exclusivement aux activités de l'OCDE mais à un domaine plus vaste de questions politiques et économiques extra militaires, on a proposé la création de deux « assemblées atlantiques », la première chargée des questions économiques et sociales, associée à une seconde assemblée se consacrant aux questions militaires mais juridiquement distincte de la première. Il faudra sans doute ajourner l'instauration d'un « Partnership » atlantique tant que l'un des associés sera constitué par un ensemble hétérogène d'entités régionales, mais on estime à Strasbourg que les deux Assemblées atlantiques pourraient permettre d'établir le dialogue préalable indispensable entre les États-Unis et une Europe virtuellement cohérente, organisée et en voie d'unification.

2. Il serait, pense-t-on, possible de renforcer l'Alliance Atlantique en faisant de la Conférence *ad hoc* de Parlementaires de l'OTAN la base officielle de la première assemblée, c'est-à-dire l'« Assemblée Atlantique de l'OTAN ». De même les parlementaires de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe pourraient constituer un élément européen important de la seconde Assemblée, c'est-à-dire « l'Assemblée Atlantique pour les Affaires Economiques et Sociales ». Ces deux assemblées se réuniraient successivement de sorte que les représentants des pays de l'OTAN à l'une d'elles participeraient également à l'autre ce qui n'imposerait ainsi que le minimum d'obligations

supplémentaires aux parlementaires déjà surchargés. Le secrétariat des assemblées pourrait être constitué de membres des secrétariats de l'OTAN, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, on obtiendrait ainsi une bonne coordination tout en épargnant de l'argent et du personnel.

3. Les pays européens choisiraient leurs propres représentants aux assemblées, et sans doute les États-Unis ne s'opposeraient pas à ce que cette représentation soit partiellement la même que celle qui est déjà déléguée au Conseil de l'Europe. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe consacrerait deux de ses sessions annuelles aux problèmes européens d'intérêt régional tout en traitant des questions atlantiques à sa troisième session annuelle.

4. La Délégation de M. Pflimlin, exerçant les pouvoirs que lui a délégués l'Assemblée Consultative, se propose d'ouvrir de nouvelles conversations dans le courant de l'année avec les représentants du Canada et des États-Unis pour étudier les points ci-dessus, la proposition des « deux Assemblées » ayant reçu l'appui de la plupart des gouvernements et des parlementaires européens. Si l'on obtient l'accord des pays d'Amérique du Nord, il serait alors possible de constituer les Assemblées atlantiques grâce au vote de résolutions identiques aux échelons ministériels de l'OTAN et de l'OCDE, ce qui permettrait d'éviter le problème plus complexe que poserait la signature d'un nouveau traité ou d'un protocole au Traité de l'Atlantique.

5. Un certain optimisme se fit jour à Strasbourg en novembre dernier quand le Congressman Wayne L. Hays déclara à l'Assemblée Consultative que l'Amérique « était prête à faire la moitié des concessions vis-à-vis des Neutres. En fait, nous sommes prêts à en faire davantage ». (12) Plus tard, durant ce même mois de novembre, le Sénateur William Fulbright et le Congressman John Lindsay se sont joints à Wayne Hays pour

(11) L'Assemblée Consultative a consacré récemment une séance d'une journée entière aux activités de l'OCDE. Il faut remarquer qu'une seule journée est en l'occurrence suffisante, car les aspects extrêmement techniques de l'OCDE ne se prêtent pas facilement à une étude parlementaire plus poussée. Cette expérience pratique renforce l'argument théorique que l'on oppose à la création d'une assemblée se consacrant exclusivement aux activités de l'OCDE.

(12) Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, Compte rendu Officiel, Doc. AS(16)CR14, p. 87.

soutenir une résolution de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN recommandant « à la Conférence que les parlementaires engagent des discussions en vue de la création d'une assemblée consultative atlantique, ou d'assemblées qui se réuniraient simultanément, et qui grouperaient le plus grand nombre possible des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'OCDE ». (13) En insérant la phrase *ou d'assemblées qui se réuniraient simultanément*, les parlementaires de l'OTAN ont reconnu et approuvé pour la première fois la formule des « deux assemblées » de Strasbourg.

IV

Deux Assemblées atlantiques juridiquement distinctes, se réunissant dos-à-dos, dont les séances et la nature seraient nettement différenciées, pourraient sans doute être mieux acceptées par les pays neutres que le projet d'une assemblée unique comportant implicitement pour eux le risque de se voir entraînés dans les affaires politico-militaires de l'Alliance. Toutefois, la formule des deux assemblées se heurtera à des oppositions d'origine différente, car les législateurs américains et européens, qui participent à un total de onze réunions parlementaires internationales, ont souvent déclaré qu'ils étaient peu disposés à encourager une nouvelle prolifération de ces organisations. En outre, certains milieux sont vivement opposés à l'idée de faire participer certains des pays membres de l'OCDE à un organisme démocratique composé de parlementaires atlantiques. D'aucuns soutiennent que deux organismes inter-parlementaires sont suffisants, un Parlement européen et une Assemblée atlantique. Or, il existe actuellement en Europe

occidentale six organismes inter-parlementaires établis par traité ou par tradition. On ne saurait obtenir, dans la plupart des cas, leur harmonisation rationnelle en favorisant leur dissolution, mais plutôt en créant une instance unique dont la compétence soit assez vaste pour englober les affaires de l'OCDE et celles de l'OTAN et y ajouter les questions d'ordre social et juridique qui ne sont pas du ressort de ces deux organisations. Plus tard, il se peut que les Neutres désirent finalement unir les deux Assemblées atlantiques éventuellement créées aujourd'hui et constituer ainsi une seule assemblée tenant des sessions plénières distinctes comme l'envisageait la proposition initiale. En outre, certains parlementaires soutiennent qu'une union prématurée concrétisée par une Assemblée atlantique unique ne saurait être imposée aujourd'hui à une Europe qui n'est qu'une Europe des Six ou des Sept, et qui comprend des nations tenant encore à sauvegarder leur position neutre traditionnelle.

Les Européens et les Nord-Américains, les Neutres et les pays de l'OTAN reconnaissent généralement qu'une instance parlementaire atlantique est à la fois souhaitable et réalisable. Ce qu'il faut donc trouver, semble-t-il, c'est un compromis qui respecte le statu quo de l'Europe sans lui donner valeur d'institution permanente, fournissant ainsi le vecteur d'une intégration européenne plus poussée et d'un « Partnership » atlantique futur. Il serait peut-être possible de définir ce compromis à la faveur d'une réunion entre des membres du Congrès américain et des membres de l'Assemblée Consultative en mai 1965.

(13) Conférence des Parlementaires de l'OTAN, Doc. G.183 (Rev. 2).



Comptes rendus

Association Suisse de Science Politique, *Annuaire* n° 4, Lausanne, 1964, 191 pages.

Institution sœur de la nôtre, l'Association Suisse de Science Politique a choisi une méthode de publication fort en honneur dans la Confédération helvétique : l'annuaire.

Cet importante livraison, imprimée en petits caractères, est riche en communications en langues française et allemande. Les articles comme la chronique politique sont centrés sur les problèmes propres à la Suisse. Le rapport d'activité concerne l'année 1963 et mentionne la préparation du sixième congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique qui s'est tenu à Genève en septembre 1964 ; c'est dire si l'*Annuaire* de 1965 sera intéressant. L'ouvrage comporte aussi une bibliographie fouillée de 26 pages relative à l'étude des problèmes politiques suisses. Un effort a été fait dans la direction des publications étrangères sur la Suisse. On peut regretter que la bibliographie concernant l'année 1962 ne soit publiée qu'en 1964 ; mais ce fait n'est imputable qu'au système *a posteriori* de la publication.

W. S. P.

★

X., Le Crédit Communal de Belgique et l'autonomie locale, Liège, Pro Civitate, *Collection Sciences Sociales*, n° 1, 1964, 157 pages.

Un mot d'abord de Pro Civitate. Le Centre Pro Civitate pour une meilleure connaissance des institutions régionales et locales a été fondé en 1961 par le Crédit Communal de Belgique. Le Roi lui a accordé Son Haut Patronage.

L'ouvrage dont il est question ici est le premier numéro de la *Collection Sciences Sociales*. Il faut dire tout de suite que c'est une réussite du point de vue de la présentation.

Dans l'avant-propos, M. Van Audenhove, Directeur-Gérant du Crédit Communal de Belgique, reconnaît « qu'on a déjà beaucoup écrit sur cet organisme sans avoir livré jusqu'ici au public un ouvrage d'ensemble traitant de façon exhaustive des rétroactes et des circonstances de sa fondation, des particularités de sa fonction institutionnelle, de l'évolution de ses activités et de sa structure financière, bref de tout ce qui a suscité la curiosité des économistes et des sociologues, tant à l'étranger qu'en Belgique ».

Le livre est divisé en trois parties : la première traite de la fondation et du développement ; la deuxième procède à l'analyse des statuts ; la troisième traite de la nature des opérations de crédit.

Le Crédit Communal de Belgique a voulu grâce à ce volume mettre un « vade-mecum » à la disposition des magistrats et fonctionnaires provinciaux et communaux appelés à entrer en contact avec les services de la Société ; c'est là que se situe le côté heureux de l'initiative.

W. S. P.

★

Maurice P. HERREMANS et Henri LAROUILLÈRE, Pour une rénovation du centre de Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, *Editions de l'Institut de Sociologie*, 1964, 246 pages.

Les problèmes vitaux des grandes agglomérations sont à l'ordre du jour. La presse quotidienne leur accorde une attention méritée (1). Aussi, il était normal que des spécialistes prissent l'initiative de publier le fruit de leurs observations et de leurs réflexions. L'originalité de cet ouvrage réside dans le fait qu'il a été rédigé par M. Herremans, de l'Université de Bruxelles, et par M. Larouillère, de l'Université de Louvain ; et cela sous la direction des professeurs à l'Université, Marcel Michel et Henri Vander Eycken, le premier de Louvain, le second de Bruxelles. Il convenait de relever ici le succès d'une féconde collaboration tant scientifique que pluraliste.

Dans la première partie, les auteurs étudient le problème à travers la démographie, le niveau de vie, l'emploi, les moyens de transport en commun, les moyens de transport individuels.

L'examen des mesures à prendre fait l'objet de la deuxième partie. Il semble qu'il soit utile de maintenir une certaine population dans le centre de la Ville. En effet, l'habitant de la banlieue-dortoir subit non seulement un préjudice sur le plan strictement culturel, mais l'isolement auquel il se condamne engendre un certain manque d'intérêt pour tout ce qui dépasse la cellule familiale (p. 91). La solution préconisée comporte trois points : la construction de logements sociaux, la construction de logements à loyer normal, l'aménagement d'espaces verts. Des mesures, les unes plus audacieuses que les autres, sont suggérées afin d'améliorer les transports tant publics qu'individuels.

(1) Voyez *Le Soir*, du 10 au 14 novembre 1964.

La troisième partie fait l'analyse des problèmes de l'organisation administrative des grandes agglomérations. Il semble que deux solutions puissent être retenues en ce qui concerne la restructuration et la réorganisation de l'agglomération bruxelloise : celle de la fusion des communes et celle de l'union des communes. La seconde solution semble préférable à la première ; en effet, l'expérience du Grand-Bruxelles durant la dernière guerre a déconsidéré la fusion des communes aux yeux de l'opinion publique.

Comme ils l'écrivent dans leur conclusion, les auteurs ont essentiellement voulu considérer les problèmes et les mesures concrètes. Ils sont convaincus de la nécessité d'une solution d'ensemble et partant à long terme. Ils préconisent la création d'un « Comité d'Action » qui s'attacherait à étudier et à résoudre les problèmes et à continuellement sensibiliser l'opinion publique à ce propos.

En analysant avec minutie, — les 47 annexes, 28 tableaux et 11 cartes en font foi, — les problèmes complexes posés par le centre de Bruxelles, en tentant d'ébaucher les solutions à long terme, les auteurs ont rendu un service important à tous ceux dont dépend l'avenir de la Cité de demain.

Wladimir S. Plavsic.

★

Roger BLANPAIN, La convention collective de travail, Louvain, Librairie Universitaire Uyt-spruyst, 1964, 124 pages.

L'auteur, jeune agrégé de l'Enseignement supérieur à la faculté de Droit de l'Université de Louvain, déjà grand spécialiste du droit du travail, n'est plus un inconnu des praticiens du Droit. Que ce soit son volume de documentation *Ondernemingsraden* (les Conseils d'Entreprise) de 579 pages ou son petit livre *La liberté syndicale en Belgique*, publiés avec d'autres aux Editions Uyt-spruyst de Louvain, les ouvrages de Roger Blanpain constituent un outil actuel pour tous ceux que préoccupe le droit social.

Cette fois, c'est la Convention collective de travail qui a retenu l'attention de l'auteur. Après une introduction historique, il signale qu'après la Première Guerre mondiale la négociation collective entre les employeurs et les travailleurs a connu un très grand développement (p. 18). Il y eut d'abord des conventions collectives de travail en dehors de tout cadre organisé. Puis ce furent les premières commissions paritaires. D'emblée la collaboration entre employeurs et travailleurs au sein de ces commissions a été très fructueuse. C'est le 19 février 1919 que le Premier Ministre Delacroix avait dit à la Chambre que la solution des conflits entre le capital et le travail devait être recherchée dans l'arbitrage (p. 22). La progression fut lente. Au nombre de sept en 1919, les commissions paritaires n'étaient que vingt-six en 1935.

En 1936, les commissions paritaires prirent subitement un grand développement. Cette extension était due aux problèmes du moment. Après la grève de 1936, un accord national fut conclu. Il comportait quatre points : adaptation des salaires, vacances annuelles, liberté syndicale, durée du travail.

Supprimées au cours de la Seconde Guerre mondiale, les commissions paritaires furent dotées d'un statut légal par l'arrêté-loi du 9 juin 1945. Cela signifie qu'un texte de loi a consacré ce qu'avait été l'activité des commissions paritaires avant la Seconde Guerre mondiale. On ne repartait pas à zéro. Le Roi a le droit de créer des commissions paritaires nationales ou régionales. Leur mission est :

a) d'établir les bases générales de rémunération correspondant aux degrés de qualification, notamment par la conclusion de conventions collectives ;

b) de délibérer en matière de conditions générales du travail et en particulier sur celles qui doivent figurer aux règlements d'atelier ;

c) d'assister, le cas échéant, les autorités gouvernementales dans la préparation et dans l'exécution de la législation sociale intéressant la branche d'activité ;

d) de favoriser la formation des apprentis au travail ainsi que des rapports étroits et permanents avec les instituts d'orientation professionnelle et les écoles professionnelles ;

e) de donner des indications et des directives au sujet de l'organisation de l'accueil des jeunes travailleurs dans les entreprises.

L'auteur analyse la nature juridique des commissions paritaires. Il croit devoir rejeter l'avis de bon nombre d'auteurs pour qui les commissions paritaires sont des autorités administratives à compétence réglementaire. M. Blanpain se rallie à une jurisprudence récente de la Cour de cassation (arrêt du 20 avril 1950) selon laquelle les Tribunaux doivent rejeter une interprétation de la loi qui irait à l'encontre de la Constitution (p. 39).

Quelles sont les parties à la convention collective de travail ? Les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs. L'auteur donne un aperçu de ces organisations et décrit les caractéristiques essentielles d'une organisation professionnelle.

L'auteur s'arrête à la capacité juridique de l'organisation syndicale. Il nous rappelle que si les organisations syndicales des employeurs sont plutôt disposées à accepter une responsabilité civile pour les syndicats d'employeurs et de travailleurs, les organisations de travailleurs préfèrent garder leur statut de fait et ne pas être obligées à adopter la responsabilité civile : elles ne désirent assumer aucune responsabilité juridique de quelque forme que ce soit (p. 53).

M. Blanpain s'étend sur le contenu de la convention collective de travail. Il en analyse la partie normative et la partie obligatoire. À cet effet, il scrute tant la jurisprudence que la doctrine.

Enfin, la conclusion générale et le rappel des thèses principales relèvent que le droit belge n'a pas su suivre

l'évolution de fait des conventions collectives de travail. En effet, la doctrine et la jurisprudence ont entravé l'action principale de cette convention, en assimilant celle-ci aux institutions familières du droit civil et en essayant d'y appliquer le droit des conventions et des obligations, qui a été essentiellement conçu pour des relations individuelles (p. 117).

Après avoir publié *De collectieve arbeidsovereen-*

komst, M. Blanpain se devait de livrer aux lecteurs de langue française le résultat de son étude. Par la richesse des références, la variété des auteurs cités et l'abondante bibliographie, l'auteur a produit là un travail qui fait honneur à son objectivité scientifique. D'un format agréablement réduit, d'une typographie parfaite, ce petit livre mérite de devenir pour beaucoup un manuel. *Wladimir S. Plavsic.*



Université libre de Bruxelles

ÉDITIONS DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Paraît en quatre numéros de 200 pages in-8° par an.

Cette revue est ouverte à toutes les disciplines ressortissant aux sciences sociales : science politique, économie politique, économie sociale, sociologie générale, sociologie du travail, sociologie africaine et comparée, sociographie, psychologie sociale, etc. Elle contient des articles de fond sous la signature de spécialistes belges et étrangers. Chaque année, certains fascicules sont centrés sur l'examen d'un thème particulier ou sont réservés à des articles intéressant l'un ou l'autre aspect des sciences sociales. Des « documents » traitent de questions d'actualité scientifique et des « notices bibliographiques » mentionnent des travaux récents parus dans le domaine des sciences sociales.

Conditions d'abonnement : Belgique : 400 FB. —
Etranger : 450 FB.

Prix du numéro : 125 FB.

Prix du numéro double : 250 FB.

Le règlement peut se faire par virement au CCP 10.48.59 de l'Université Libre de Bruxelles ou à la Banque de Bruxelles, pour le compte n° 150.492 de l'Université Libre de Bruxelles, en indiquant « Revue de l'Institut de Sociologie ».

Le catalogue des publications peut être obtenu gratuitement aux *Editions de l'Institut de Sociologie*, 89, rue Belliard, Bruxelles 4, Belgique, sur simple demande.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

★

Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :

Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

VI/1964.2 :

A. Simon, **Le cardinal Mercier et la politique.**
Victor Crabbe, **Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique.**
Pierrette Sartin, **Pour une meilleure politique d'adaptation de l'homme à l'entreprise.**
Jerzy Lukaszewski, **L'Europe de l'Est entre l'Est et l'Ouest.**
Dominique Bagge, **De Maistre à Tocqueville, la naissance de la science politique moderne.**
Henri Brugmans, **Les « secrets » des religieux.**
Léo Moulin, **Destin du socialisme. Le mouvement des idées.**
J.R. Rabier, **Science politique et intégration de l'Europe.**
Comptes rendus.

VI/1964.3 :

Baron de Gruben, **Constantes de la politique.**
Jean Buchmann, **L'association Europe-Afrique.**
Destin du socialisme :
Henri Brugmans, **Le marxisme a-t-il paralysé la social-démocratie ?**
Georges Lefranc, **Pourquoi le front populaire a-t-il finalement échoué ?**
Léo Moulin, **Du révisionnisme de Bernstein aux révisionnismes de Khrouchtchev et de Mao.**
Jean Hoed, **De l'information des quotidiens belges de langue française en matière de politique étrangère.**
Francesco Leoni, **Les institutions de la république de Saint-Marin.**
Wladimir S. Plavsic, **La diplomatie pontificale, hier et aujourd'hui.**
Henri Manzanares, **Le conseil interparlementaire consultatif de Benelux.**
Comptes rendus.

VI/1964.4 :

In memoriam : **Monseigneur A. Simon.**
Marcel Grégoire, **Un nouveau tournant.**
Société d'études politiques et sociales de Louvain, **L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat.**
Dusan Sidjanski, **Aspects fédératifs de la Communauté européenne.**
Jacques Poirot, **Qu'est-ce que la Constitution ?**
VI^e Congrès Mondial de Science Politique :
Victor Crabbe, **Les problèmes de la décentralisation en Belgique.**
André Philippart, **Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique.**
Léo Moulin, **Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise.**
Comptes rendus.
Informations.

★

CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE RES PUBLICA :

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT RES PUBLICA :

	1961	1962	1963	1964
Vente au numéro - Verkoop per nummer	100	100	100	100
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :				
Etudiants - Studenten				100
Benelux	250	250	250	250 francs belges
Autres pays - Andere landen	300	300	300	300 Belgische frank

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat. Brussel.

★

Les membres de l'Institut belge de Science politique sont informés d'office de ses publications et de ses activités (conférences, colloques, journées d'étude).

De leden van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek worden ambshalve op de hoogte gesteld van zijn publicaties en van zijn bezigheden (voordrachten, colloquia, studiedagen).

La Revue **RES PUBLICA** leur est distribuée gratuitement.

Het Tijdschrift **RES PUBLICA** wordt hun kosteloos bezorgd.

Droits d'inscription pour l'année 1965 : 250 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. 48.79.65 ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Inschrijvingsbedrag voor het jaar 1965 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyse Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.

Etudiants - Studenten : 100 FB.



BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK



1^{re} SERIE - 1^{ste} REEKS

- N° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny.
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages. Prix : 200 francs belges.
- N° 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles ; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vernaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages. Prix : 425 francs belges.
- N° 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le Chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, M^{me} P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Goldschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages. Prix : 320 francs belges.
- N° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 7. **Les Elections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N° 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages. Prix : 150 francs belges.

2^{me} SERIE - 2^{de} REEKS

- N° 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1957, 173 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1958, 257 pages. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages précités sont édités par la Librairie encyclopédique, 7, rue du Luxembourg, à Bruxelles. Tél. 11.35.51. - C.C.P. n° 7087.07.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51. - P.C.R. n° 7087.07.

★

NOUVELLE SERIE
NIEUWE REEKS

- N° 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale**. Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, chargé de cours à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 3. **La querelle du recensement**, par P.M.G. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays**, par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

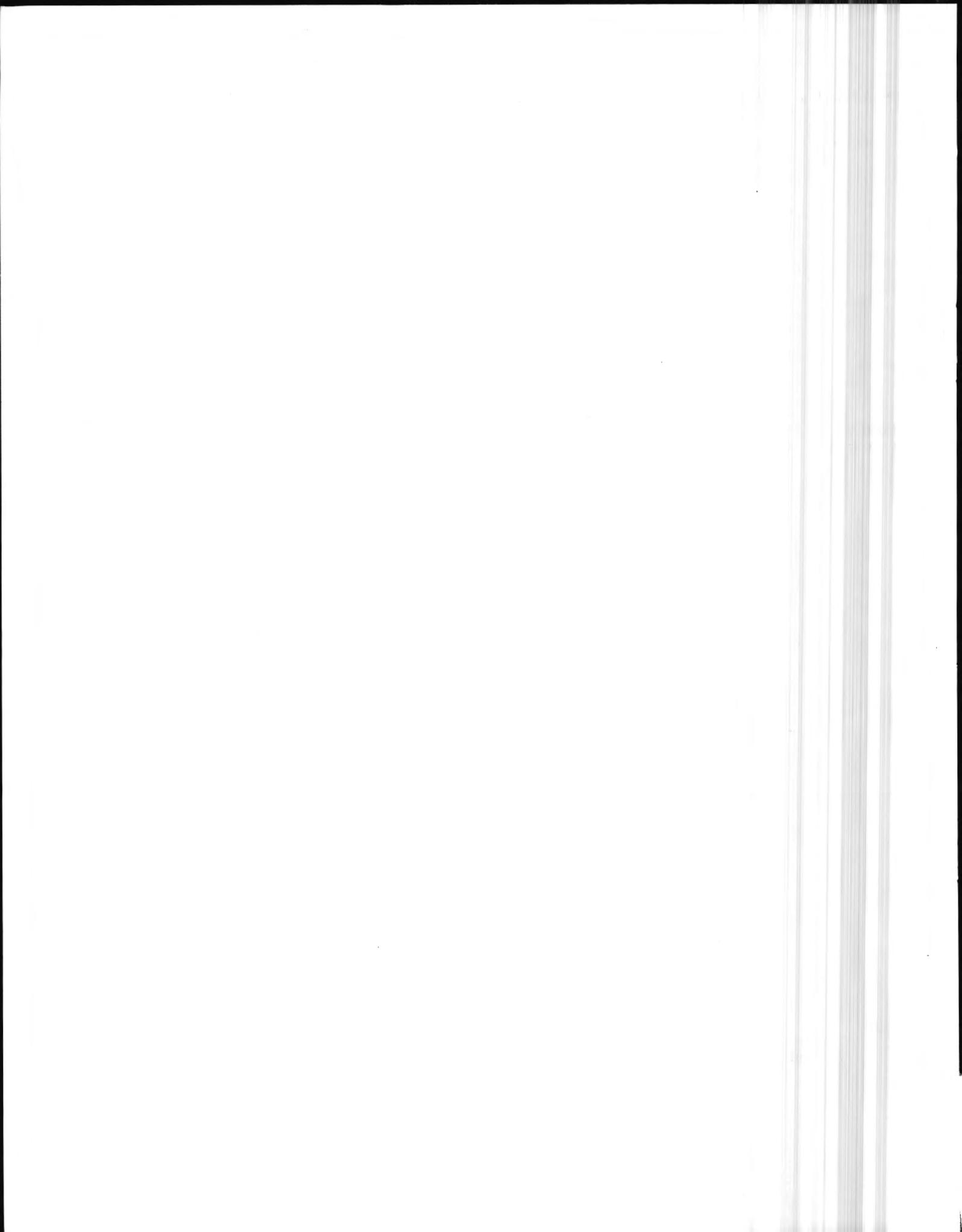
★

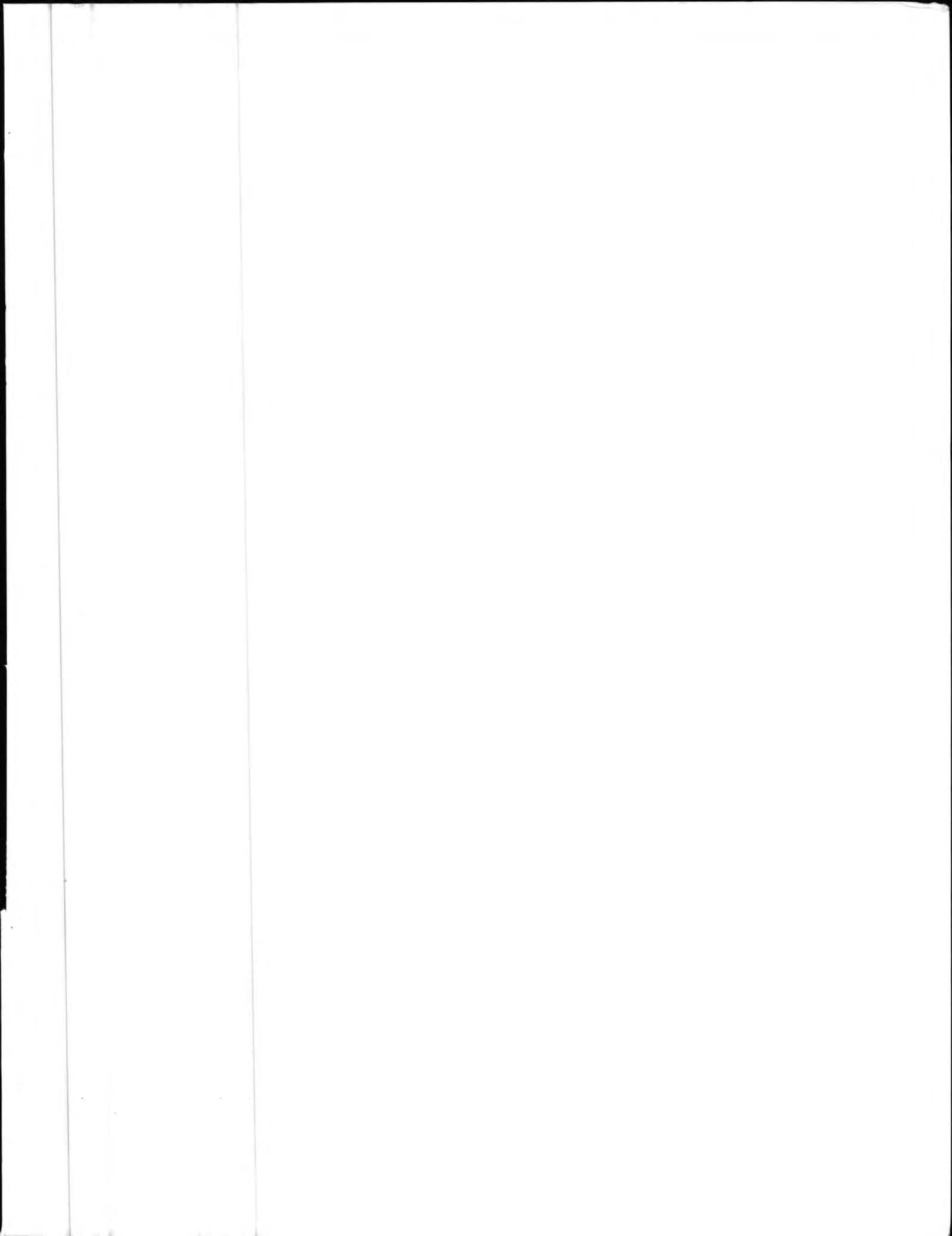
**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours
du Ministère de l'Education Nationale et de la Culture
et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur
en van de Universitaire Stichting**

★





IMPRIME EN BELGIQUE
par
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5

*

Dir. : Jos. HILCERS
44, Berensheide, Bruxelles 17