

# RES PUBLICA

VOLUME V

1963 - 2

BUNDEL V

1963 - 2

## SOMMAIRE - INHOUD

Réflexions sur la personnalisation du pouvoir,  
*par Georges Burdeau.*

Information et démocratie,  
*par Jacques Fauvet.*

La programmation de l'économie et la réforme de  
l'État,  
*par Henri Simonet.*

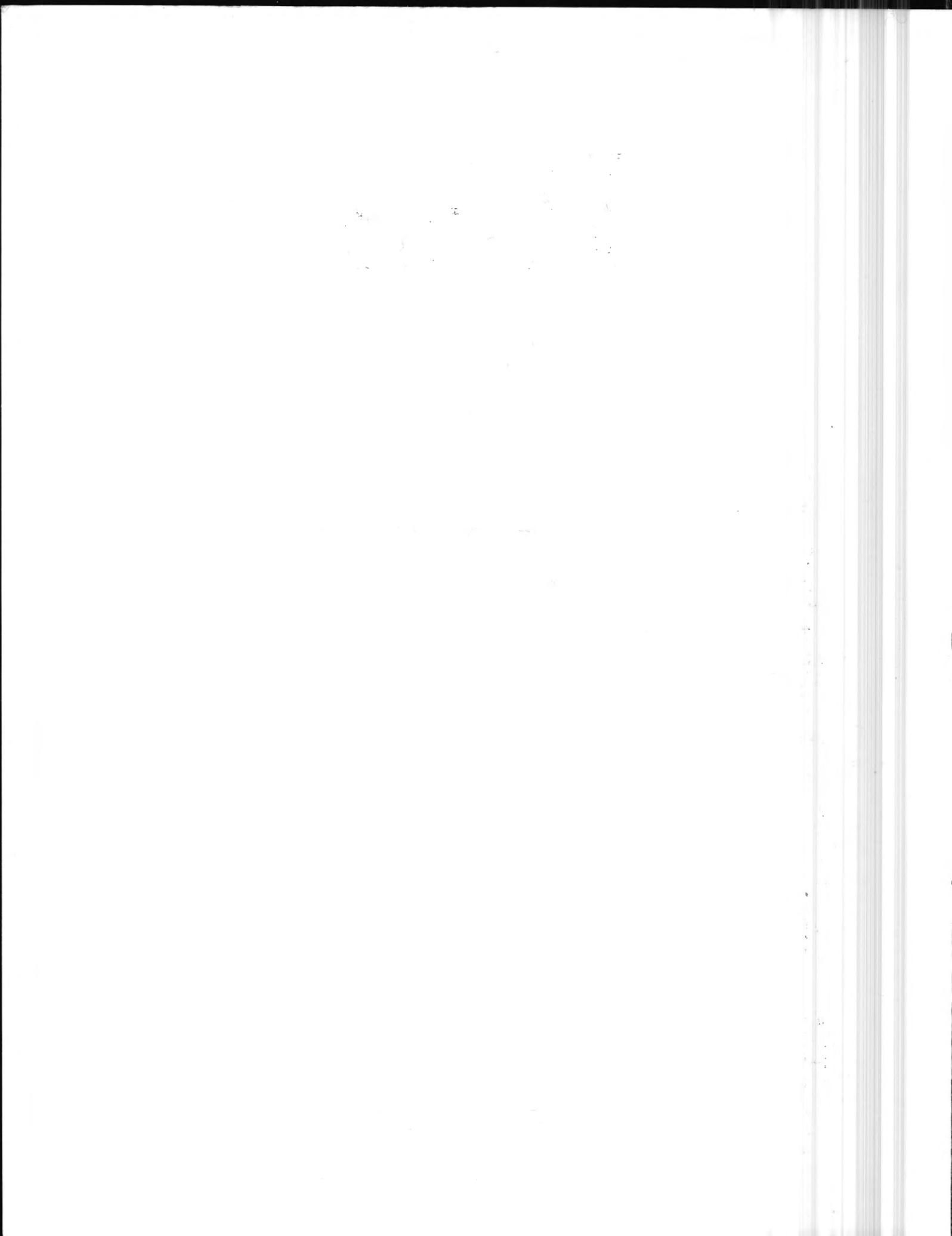
Le contrôle des recettes fiscales par la Cour des  
comptes,  
*par Max Frank.*

Eléments pour une sociologie du civisme,  
*par Jean William Lapierre*

Prolégomènes politiques,  
*par M. Ludovic Robberechts.*

Comptes rendus,

Chronique de bibliographie générale sur la vie  
et les questions politiques de Belgique.



# RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Réflexions sur la personnalisation du pouvoir.  
*par Georges BURDEAU* . . . . . 127-139

\*

Information et démocratie,  
*par Jacques FAUVET*. . . . . 140-149

\*

La programmation de l'économie et la réforme de l'Etat,  
*par Henri SIMONET*. . . . . 150-159

\*

Le contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes,  
*par Max FRANK* . . . . . 160-171

\*

Eléments pour une sociologie du civisme,  
*par Jean William LAPIERRE* . . . . . 172-177

\*

Prolégomènes politiques,  
*par M. Ludovic ROBBERECHTS* . . . . . 178-190

\*

Comptes rendus . . . . . 191-193

\*

Chronique de bibliographie générale sur la vie et les questions politiques en Belgique 194-208

VOLUME V - BUNDEL V

1963 - 2

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

## DE BEHEERAAID VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :  
Onder-Voorzitter :** J. VAN HOUTTE, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- Membres du Conseil :  
Leden van de Raad :**
- R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
  - P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
  - J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
  - H. FAYAT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken.
  - W.J. GANSHOF van der MEERSCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre chargé des affaires générales en Afrique — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, Oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika.
  - L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
  - J.P. HAESAERT, professeur à l'Université de Gand, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences — professor aan de Universiteit te Gent, vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen.
  - P. HARMEL, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
  - M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie Solvay — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut Solvay.
  - H. JANNE, sénateur, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, 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, professeur à l'Université catholique de Louvain — 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, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères — Vice-Eerste Minister, Minister van Buitenlandse Zaken.
  - L.E. TROCLET, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, oud-Minister.
  - P. WIGNY, ancien Ministre des Affaires étrangères — oud-Minister van buitenlandse Zaken.
- Directeur de (van) RES PUBLICA:** J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Rédacteur en chef :  
Hoofdredacteur :** Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van Europa (Brugge).
- Secrétaires généraux de l'Institut belge de Science politique :  
Secretarissen generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :**
- V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
  - L. CLAES, secrétaire général du Conseil Economique Flamand — secretaris-generaal van de Economische Raad voor Vlaanderen.
- Siège de l'Institut :  
Zetel van het Instituut :** Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - C.C.P. n° 533.74 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldensstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 - P.C.R. n° 533.74.
- La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous les pays.
- L'Institut belge de Science politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.
- De reproductie van de artikels, hetzij integraal, hetzij samen-gevat, is toegelaten. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorbehouden voor alle landen.
- Het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts hun schrijvers. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.
- Bibliographie :** Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.
- Er wordt kennis gegeven van elk werk in verband met de politieke wetenschappen, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

# Réflexions sur la personnalisation du pouvoir

---

par G. BURDEAU,

Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris.

★

S'il était besoin d'illustrer la nécessité de la recherche fondamentale en science politique, une excellente preuve en serait fournie par le désarroi provoqué, chez les politicologues, par le phénomène qualifié de personnalisation du Pouvoir. On sent bien qu'il revêt un caractère insolite, mais, faute de normes auxquelles le comparer, on hésite sur la signification qu'il convient de lui attribuer. Bien plus, on ne sait pas comment le définir car, habitué à ne tenir pour scientifiquement valable que l'analyse de faits directement enregistrables, on se trouve en présence d'une masse d'observations bonnes à justifier de multiples descriptions, mais inaptes à fournir l'unité de critère indispensable pour fonder une définition. Enfin, le souci de ne pas s'éloigner du fait empêche la politicologue de prendre de la hauteur. Enfermé dans l'actualité, il en subit l'influence passionnelle. Pour lui, la personnalisation du Pouvoir n'a d'autres dimensions que l'homme qui en bénéficie. C'est Khrouchtchev ou Kennedy, de Gaulle, Adenauer, Bourguiba, Ben Gourion, Nasser, Castro, Nehru, N'Krumah et autres leaders d'Afrique, du moyen et de l'Extrême-Orient, bref une galerie de portraits où il n'est pas un homme politique qui ne brûle, en secret, de se voir exposé. Mais ces portraits sont brossés dans le style du jour. L'observateur croit regarder, mais, à son insu, c'est le milieu qui oriente son regard, ce sont ses humeurs qui observent.

Sans contester l'intérêt des enseignements ainsi recueillis, puisque c'est d'eux que doit évidemment procéder tout effort de systématisation, nous voudrions prendre quelque recul pour tenter de

situer le phénomène dans l'univers politique. Cessant d'être cet accident ou ce fait-divers à la mode dont nous entretenit la chronique, il apparaîtrait alors comme une pièce maîtresse d'un monde dont il reçoit sa signification profonde et sur la nature duquel, en retour, il nous permet de projeter quelques lumières révélatrices. Ainsi, parallèlement aux observations fructueuses dont elle fait l'objet (1) il nous semble opportun d'user de la personnalisation du Pouvoir comme d'un prétexte à hypothèses. D'avance, je prie le lecteur d'en excuser la hardiesse ou la puérité.

## Personnalisation et définition du Pouvoir.

Il est un point, d'abord, à propos duquel la réapparition du pouvoir sous les traits d'un homme fournit à la science politique la confirmation d'une de ses données fondamentales, à savoir que le Pouvoir ne se confond pas nécessairement avec la personne de celui qui l'exerce. Il est clair, en effet, que la personnalisation du Pouvoir ne susciterait pas l'émotion que l'on sait si elle n'apparaissait comme un phénomène aberrant. Si on la juge telle, n'est-ce point parce qu'elle va à

---

(1) Voy. A. MABILEAU, *La personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques*, Rev. franç. de sc. pol., mars 1960; F. BOURRICAUD, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, 1961, qui développe le thème analysé par le même auteur dans un article de la Rev. franç. de sc. pol. (septembre 1953) sur la *Sociologie du leadership*. On consultera également les comptes rendus et rapports présentés à plusieurs colloques : celui du Congrès pour la liberté de la culture (Berlin, 1959); celui de la semaine internationale de WAGENINGEN (1960) consacré au Leadership et celui organisé à l'Université de Dijon, en mars 1962, par l'Association française de science politique sur le thème de la personnalisation du Pouvoir.

l'encontre de ce qu'on l'on tient pour normal, c'est-à-dire l'existence d'un Pouvoir abstrait et désincarné dont les gouvernants exercent sans doute les prérogatives, mais qui, en aucun cas, ne se confond avec eux ? Cette vérification par a contrario de la nature conceptuelle du Pouvoir n'est pas superflue. De nombreux politicologues, par souci de ne pas s'aventurer dans le domaine incertain de l'abstraction, prétendent n'étudier le Pouvoir qu'à travers les faits qui le révèlent. Nous savons maintenant que ce réalisme n'était qu'une attitude. De même qu'une déception laisse entrevoir la petite fleur bleue chez les hommes qui affectent de traiter l'amour comme un simple phénomène physiologique, de même il a suffi qu'un chef dise : « le Pouvoir c'est moi » pour que, oubliant leur soumission méthodologique au concret, les politicologues dénoncent l'outrecuidance de la proposition.

C'est donc bien que, pour eux, le Pouvoir est autre chose que la figure tangible qui l'extériorise. Nous n'en avons jamais douté ; mais il est salutaire, pour la science politique, que la crise du Pouvoir ait rétabli l'unité entre tous ceux (les réalistes et les autres) qui en font l'objet de leur étude.

### Unité du phénomène.

Personnalisation, personnification, individualisation, ces termes ne sont sans doute pas absolument équivalents, mais les nuances qui les distinguent sont trop sujettes à interprétations subjectives pour pouvoir utilement servir d'instrument d'analyse. De même, historiquement, la personnalisation revêt des traits différents selon les circonstances qui l'ont provoquées. Tantôt, comme en France, elle est une réaction contre un émiettement de l'autorité imputable à un mauvais régime des partis, tantôt, c'est le cas aux Etats-Unis, elle résulte de l'accession du pays à des responsabilités internationales écrasantes et auxquelles on considère que le jeu anonyme des institutions ne saurait faire face, tantôt encore c'est l'ampleur de la tâche de reconstruction intérieure qui la motive et ici, c'est l'expérience allemande qui s'impose, tantôt aussi elle est un produit de l'idéologie jointe au système du parti unique, comme c'est le cas dans les pays communistes, tantôt enfin elle apparaît comme la conséquence du manque d'hommes et de l'inacoutumance à une vie politique encadrée

par les procédures constitutionnelles, déficiences caractéristiques de tous les Etats en voie de développement. Il arrive même que la personnalisation ne soit qu'un effet de mimétisme dans des pays qui n'entendent pas laisser aux autres le privilège de jouir d'un chef prestigieux. C'est alors de la personnalisation artificielle : l'artifice atteint d'ailleurs son comble lorsque, inexistante en fait, elle est imaginée par des journalistes soucieux d'agrémenter par le *human interest* l'aridité de leurs commentaires. Le cas de M. Mac Millan illustre parfaitement ce procédé de la personnalisation journalistique.

La diversité de ces cas serait de nature à décourager la synthèse s'il n'apparaissait évident que, derrière les circonstances particulières, joue tout un champ de forces qui, partout, tend à dégager le Pouvoir de l'anonymat où il était tenu naguère et à donner aux gouvernés le sentiment que, désormais, leur avenir est moins tributaire d'institutions abstraites que de volontés humaines. Il est donc permis de considérer dans son unité globale le fait qui retient notre attention et qui présente une nouveauté et une originalité suffisante pour sensibiliser l'opinion et susciter, chez les spécialistes de la science politique, un intérêt qui ne semble pas près de s'éteindre.

### Les critères de la personnalisation.

Avant de chercher à en préciser le sens, il est de bonne méthode d'identifier le phénomène. Plusieurs critères ont été retenus. Pour certains observateurs, la personnalisation du Pouvoir se révélerait par l'insistance avec laquelle les noms des personnalités politiques reviendraient dans les déclarations officielles, la presse, les conversations particulières. La personnalisation serait alors le signe d'une concrétisation de l'activité politique, telle que la fonction s'effacerait derrière son titulaire, le rôle derrière l'interprète. Il n'est pas besoin d'une longue enquête pour vérifier cette assertion : la lecture des journaux, l'écoute de la radio équivalent, pour chacun de nous, à la consultation d'un Bottin où, si la déférence l'exige, d'un Gotha politique. Et, ce qui est plus significatif encore, c'est que, lorsque l'actualité jette ses feux sur un coin du monde jusqu'alors épargné par la chronique, immédiatement reporters et speakers personnalisent l'événement : un désordre au Katanga, c'est Tschombé, une révolte au Yemen,

c'est le maréchal Sallal. En négligeant le fait pour mettre en vedette les acteurs, l'informateur ne choisit d'ailleurs pas son style : il se plie au goût ou aux besoins de la clientèle.

Est-ce là cependant chose si nouvelle ? Pour en douter, il suffit de se reporter à l'époque d'intense activité diplomatique qui suivit la première guerre mondiale. Alors, les journaux étaient aussi emplis des noms de Lloyd George, de Briand ou de Stresemann qu'ils le sont aujourd'hui de ceux de Kennedy, de Khrouchtchev, de de Gaulle ou d'Adenauer. Deux siècles plus tôt, lors de cette guerre des farines qui fut un des prodromes de la Révolution (2), croit-on qu'on parlait moins de Necker, de l'abbé Terray ou de Turgot pour discuter, sans référence aux personnes, de la valeur théorique de leurs politiques céréaliers ? Et j'imagine qu'à Rome, les noms de Clodius, de Milon, d'Octave, d'Antoine ou de Lépide devaient, de la même manière, nourrir les passions de la foule en la dispensant d'analyser des programmes et de conjecturer des événements. Certes, les techniques modernes d'information permettent d'offrir à cet appétit un menu plus varié et relevé d'exotisme, mais elles ne l'ont pas créé. Le peuple a toujours exigé des noms pour le Capitole ou la potence. Le phénomène nouveau que constitue la personnalisation du pouvoir n'est donc ni dans cette exigence, ni dans le fait qu'elle est, techniquement, plus largement comblée.

Résiderait-il alors dans l'avènement au pouvoir de puissantes personnalités ? Rien n'est moins évident car, s'il est incontestable que notre temps a vu l'apparition sur la scène politique de quelques figures hors série, on en trouverait aisément de stature identique, sinon supérieure, dans des époques plus anciennes. En face de Kennedy, Lincoln ne fait pas piètre mine ; dans la balance à peser les caractères, le plateau portant Gladstone ou Disraëli n'auront pas de peine à tenir en équilibre celui où l'on aurait installé Mac Millan, même si, pour faire bon poids, on y eût ajouté sir Eden. L'habileté du chancelier Adenauer passe, certes, la mesure commune, mais celle de Stresemann, en des circonstances peut-être plus difficiles, ne fut pas moindre. Le roi Pierre avec ses soldats dans la neige de 1914 vaut Tito dans le maquis. Quant à M. Khrouchtchev, pour lui chercher un homologue, attendons qu'il soit devenu tel qu'en lui-même l'éternité le changera, car c'est alors seule-

ment que nous saurons ce qui, dans son règne fut de lui, du parti ou de l'effort de tout un peuple. Et croit-on que Fidel Castro fasse pâlir Bolivar ou même Miranda ? Comment enfin évoquer le cas de Gaulle sans risquer de tomber dans le genre facile des chansonniers : le déclarer unique ressortirait à la flagornerie et les parallèles que l'on serait tenté d'établir nous entraîneraient vers la parodie. A vrai dire ce petit jeu des comparaisons peut distraire par une après-midi pluvieuse, mais il est totalement gratuit tant sont instables les critères utilisables. Il est d'ailleurs scientifiquement d'autant plus vain que la véritable question est moins de savoir dans quelle mesure les personnalités sont des facteurs de personnalisation, que de rechercher si ce n'est pas la personnalisation qui fait les personnalités.

Quant à assimiler la personnalisation à la concentration du pouvoir, c'est confondre l'effet avec la cause. Lorsque, pour des raisons diverses que nous examinerons tout à l'heure, un homme est parvenu à s'identifier au Pouvoir, c'est alors qu'il s'attache à en monopoliser les prérogatives. Soit parce qu'il élimine effectivement, par une réforme constitutionnelle, les organes qui pourraient lui faire concurrence, soit parce que sa seule présence suffit à les reléguer dans une ombre discrète, il apparaît bien comme l'unique détenteur de la puissance politique. Mais, dans tous les cas, le processus de personnalisation a précédé la concentration. Il en va ainsi même dans le cas de l'avènement légal d'un chef primitivement révolutionnaire : il était déjà le Pouvoir avant d'avoir la possibilité d'en utiliser les instruments. Que les exigences contemporaines de la fonction gouvernementale facilitent le resserrement entre les mains d'un seul de tout l'appareil du commandement, ce n'est pas discutable. Mais si elles favorisent la personnalisation en la présentant comme opportune, elles ne l'engendrent pas. Les exemples ne manquent pas (que l'on songe au Comité de Salut public ou aux Soviets de 1917) d'une autorité puissante qui fut collégiale. Aussi bien convient-il de ne pas exagérer la réalité de la concentration du Pouvoir qu'implique sa personnalisation. Si le pouvoir doit *apparaître* centralisé, point n'est besoin qu'il le soit effectivement. C'est dire que la croyance dans la

(2) Voy. E. FAURE, *La disgrâce de Turgot*, 1961, p. 316 et suiv.

concentration a plus d'importance que sa réalité, ainsi que le prouve l'expérience que nous avons de bien des régimes du Pouvoir personnel où le chef couvre ceux qui disposent de la puissance plus qu'il ne décide lui-même. Le vrai, c'est qu'il est chef par ce qu'il est avant de l'être par ce qu'il fait.

### Personnalisation autoritaire et personnalisation populaire.

Ici, toutefois, une distinction s'impose qui ne semble pas avoir retenu, autant qu'elle le mérite, l'attention de la doctrine. En effet, si la personnalisation se traduit toujours par l'incarnation du Pouvoir dans un homme, il faut prendre garde au fait que cette incarnation peut s'accomplir de deux manières.

Elle peut être le résultat de la volonté ou de la chance d'un homme qui, dans le moment où il parvient à imposer son autorité, en exclut tout partage. Il instaure un régime dictatorial sans se soucier des vœux de la population. Il s'agit là de ce que l'on pourrait appeler une personnalisation à la fois technique et autoritaire. Technique puisqu'elle se révèle par une forme particulière de l'exercice de l'autorité : l'élimination complète de toutes les procédures démocratiques. Autoritaire parce qu'elle s'impose d'en haut : c'est de sa propre initiative que le chef prétend personnaliser le Pouvoir à son profit.

Tout autre est le processus de personnalisation que nous qualifierons de sociologique ou populaire. Là, c'est le groupe qui joue le rôle principal. C'est lui qui, par une conjonction de représentations et de symboles, investit le chef d'un « rôle » au sens sociologique du terme, et par lequel il est appelé à « signifier » le Pouvoir. Cette forme de personnalisation peut se produire quelle que soit la nature du régime politique établi et sans exiger une altération des techniques constitutionnelles. Celles-ci demeurent théoriquement en vigueur, seulement, ce ne sont plus elles qui fournissent au chef ou au leader l'énergie qu'il met en œuvre ; elle lui vient du contact direct qui se noue entre lui et la masse des gouvernés. Tout se passe comme si l'autorité gouvernementale, cessant d'être branchée sur les motrices institutionnelles, captait à sa source populaire la force dont s'imprègnent ses décisions.

En tenant compte de la part décisive prise par la collectivité dans ce type de personnalisation, on serait tenté de la considérer comme démocratique si on ne prenait garde qu'elle tend à écarter les deux principes sur lesquels repose le fonctionnement de la démocratie : d'une part, l'existence d'un pouvoir qui accepte de se mettre en discussion, d'autre part, la participation active des citoyens à son exercice. Mieux vaut, par conséquent, parler de personnalisation populaire. Car, populaire, elle l'est incontestablement. C'est le groupe qui la crée : l'homme qui en bénéficie en est le prétexte, non le moteur ; ce qui explique, d'ailleurs que le prétexte soit parfois si anodin qu'on en vient à se demander ce qui vaut à tel individu le périlleux privilège qui lui est accordé. Question aussi vaine que celle qui consiste à s'interroger sur la cause de la « cristallisation » amoureuse dont telle femme, apparemment sans attrait, est l'objet. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui est intéressant, ce n'est pas le prétexte, c'est l'élan dont il est le terme accidentel et contingent.

En évoquant ainsi le mystère des affinités ; en nous référant à cette fonction fabulatrice commune aux foules et aux amoureux et qui les porte à privilégier un geste, une attitude, voire un défaut, nous approchons de l'essence de la forme contemporaine de la personnalisation qui réside dans une survalorisation de la réalité par la psychologie collective. En effet, ce qui provoque la curiosité des politicologues, c'est la personnalisation populaire, car c'est elle qui, sans être absolument inédite, a introduit dans le champ de l'observation un phénomène nouveau par son ampleur, et par la rapidité de sa propagation. J'entends bien qu'entre personnalisation autoritaire et personnalisation populaire, le cloisonnement ne saurait être étanche. Le chef qui s'est lui-même imposé ne négligera pas, si les circonstances lui sont favorables, de se faire plébisciter, et, inversement, l'homme en qui le peuple a personnalisé le Pouvoir sera porté (que l'on me pardonne l'expression) à croire que c'est arrivé. L'habitude aidant, il usera des techniques gouvernementales autoritaires, à la fois pour la facilité qu'il y trouve et pour prouver qu'il est bien celui que l'on croit qu'il est. Cependant, malgré ce rapprochement que la vie politique rend inévitable, il importe de maintenir, sur le plan de la typologie, la distinction entre personnalisation autoritaire et personnalisation populaire. C'est la

seconde qui confère son style aux systèmes gouvernementaux contemporains et c'est elle qui va, désormais, nous intéresser.

### Les degrés de la personnalisation.

Nous savons que, produit des croyances et de représentations, elle suppose une prédisposition du groupe. Loin d'être un phénomène isolable du milieu où il se produit, elle ne peut être définie qu'en fonction d'un contexte psychosociologique dont elle est un reflet. Intrusion d'un fait social dans la structure du politique, nous découvrons que la personnalisation du Pouvoir est l'expression d'une croyance par laquelle le groupe identifie le Pouvoir avec un homme qui en extériorise les attributs et consent à ce que le destin collectif soit lié par ses décisions parce que ses qualités personnelles en garantissent l'opportunité.

La personnalisation associe donc toujours un homme et une attitude du groupe à son endroit. Mais elle est susceptible de degrés. Le groupe et le chef peuvent se satisfaire d'une personnalisation qui concrétise, en les humanisant, les modalités d'action au Pouvoir. Dans cette hypothèse, ne portant pas atteinte à la traditionnelle assise étatique de l'autorité, la personnalisation n'est qu'une technique d'exercice du pouvoir. Elle peut aussi être beaucoup plus profonde. Affectant le fondement même du pouvoir, elle en fait une propriété personnelle du chef. Elle met alors en cause l'existence de l'institution étatique et jusqu'à la valeur de l'ordre juridique. C'est sous ce double aspect que nous voudrions, maintenant, la considérer.

\*  
\*\*

A l'origine du phénomène de personnalisation considéré comme une formule de mise en œuvre du Pouvoir il y a, d'abord, bien entendu, des facteurs d'ordre politique. Ainsi, dans les États nouveaux d'Afrique ou d'Asie, elle révèle l'inaptitude des gouvernés à concevoir l'autorité autrement que sous les traits du chef qui commande. Privé de l'attrait qu'il doit à l'homme qui l'exerce, marqué par la diversité de ses organes, dilué par le jeu des procédures, le Pouvoir n'atteint pas son objet. C'est une mécanique trop compliquée pour embrayer sur le groupe. Celui-ci ne peut obéir sans acclamer ; les institutions sont

impuissantes à susciter son enthousiasme qui se porte, au contraire, spontanément sur un visage ou un discours. Alors la soumission à la règle se double d'une fidélité qui la renforce en la justifiant. On comprend, dès lors, que les constitutions que les jeunes États ont adopté au lendemain de leur indépendance n'aient guère trouvé à s'appliquer : cérémonials importés, leurs rites n'ont pu effacer la personnalité des prêtres.

Dans les vieux États la personnalisation est, à première vue, plus surprenante. Il ne s'agit pas pour eux d'une difficulté à institutionnaliser le Pouvoir puisqu'il l'était antérieurement, mais, au contraire, de dégager un chef, un leader ou un guide de l'anonymat institutionnel où la tradition exigeait qu'il demeurât confiné. Bien plus, si l'homme émerge de l'ombre portée par l'institution, c'est moins par l'effet de sa volonté propre, qu'à la requête véhémement du peuple qui veut voir et toucher son maître. Jamais, par tant de clameurs concordantes, les grenouilles n'ont exigé un roi !

### Facteurs politiques de la personnalisation.

Pour expliquer qu'elles en soient arrivées là, les raisons ne manquent pas. Elles ont été si souvent exposées qu'il nous suffira d'en rappeler l'essentiel (3). Politiquement, la personnalisation du pouvoir est d'abord le résultat d'une réaction contre l'abstraction d'une autorité institutionnelle. En se fonctionnalisant, le pouvoir se disperse de telle sorte qu'il perd à la fois son ascendant et son efficacité. Son ascendant car, devenu injonction d'un service, le commandement est privé de cette chaleur humaine qui appelle l'adhésion et dispense de la contrainte. Son efficacité, car la division des tâches fait perdre de vue le but qui les justifie : au lieu de converger, les compétences et les fonctions s'exercent selon des voies parallèles et finissent par trouver leur raison d'être dans leur propre accomplissement. La meule tourne à vide. D'où que l'on se prenne à souhaiter qu'une volonté humaine, bouleversant les cloisonnements bureaucratiques, assume l'entreprise pour substituer l'impulsion d'une pensée à l'automatisme des procédures.

Ce besoin est d'autant plus vivement ressenti qu'on impute aux institutions la médiocrité du

(3) Voy. G. BURDEAU, *Tr. de sc. pol.*, t. I, n° 211 et suiv.

personnel politique et son mépris de l'intérêt collectif. Parlementaires et partis sont unis dans une réprobation commune. On leur reproche, soit de se complaire au jeu de mécanismes qui couvrent d'une régularité constitutionnelle la gratuité de leur activité, soit d'exacerber les divisions de l'opinion pour y fonder leur fortune. Là encore, le chef paraît seul capable de rompre l'enchantement puisque, d'une part, gouvernant à visage découvert, il fait taire lobbies et comités et que, d'autre part, porté par le peuple qui se reconnaît en lui, il ne peut être, à l'opposé des partis qu'un rassembleur.

C'est là, sans doute, ce qui explique que la personnalisation qui a toujours existé du côté de l'opposition au régime (que l'on songe à la place du meneur dans le camp des révolutionnaires), se soit introduite du côté du Pouvoir officiel. Elle répond à un besoin de cohésion éprouvé par le groupe. Sans doute, le bénéficiaire de la personnalisation peut avoir été un chef de parti, il peut même le redevenir, mais ce n'est pas en tant que tel qu'il personnalise le Pouvoir. C'est au contraire, dans la mesure où, transcendant les sectarismes partisans et les disputes des congrès, sa volonté, ses attributions, ses appels le situent au niveau des impératifs permanents au respect desquels est lié le destin commun. Que son programme en souffre, puisque conciliateur il lui faut être imprécis, c'est bien certain. Mais les gouvernés n'en sont pas profondément choqués. Ce qu'il leur faut, c'est un visage où se reflète, si floues soient-elles, les promesses de leur avenir, une voix qui, dominant le brouhaha des rivalités d'intérêts, donne le son sans féclure de l'unité nationale. Ce qu'il leur faut aussi, c'est de se décharger sur un autre d'une liberté qui n'est, pour eux, qu'une pourvoyeuse d'angoisse. On dit, et c'est vrai, que la personnalisation procède d'une démission des citoyens. Mais il faut voir aussi que ces libertés personnelles auxquelles ils renoncent, ils les transfèrent au chef qui, fort de leur accumulation entre ses mains, pourra en user. Le pouvoir personnalisé devient un pouvoir responsable libre d'agir à tous les instants (4). A travers sa liberté, ce sont les libertés de tous qui s'affirment et s'aureolent, au surplus, de la souveraine insolence des coups de dés heureux. Pour des libertés humiliées parce que maladroitement ou sans emploi, la liberté d'un seul est une revanche.

Bien sûr, on ressent ce que l'on perd à se détacher des institutions démocratiques traditionnelles: la possibilité de participer à l'élaboration des politiques, d'en contrôler les exécutants, d'influencer, si peu que ce soit, les choix essentiels, voire même d'en retirer un avantage particulier. Mais le sentiment de l'incompétence technique, la conscience de la complexité toujours plus grande des problèmes à résoudre, la conviction que leurs données ne sont connues que de quelques initiés finissent par émousser les bonnes volontés. On en revient à la constatation morose de Montesquieu selon laquelle, inapte à discuter les affaires, le peuple est capable de discerner les hommes qui y sont propres. Seulement, au lieu de disperser la confiance, on la porte sur un seul individu parce que cette concentration accroît ses chances de réussite. Finalement la personnalisation réunit, dans le processus qui la crée, à la fois ceux qui y voient l'occasion d'obtenir le « chef à poigne » dont ils ont toujours rêvé et ceux pour qui elle est une solution de résignation parce qu'elle guérit le pouvoir de la paralysie de l'anonymat.

#### La personnalisation produit de la civilisation de l'image.

Est-il bien sûr, cependant, qu'en circonscrivant le phénomène dans un champ strictement politique, ces observations bien banales suffisent à en rendre compte? Pour l'affirmer, il faudrait expliquer pourquoi les causes politiques de la personnalisation n'ayant (plus ou moins agissantes) jamais cessé d'exister, leur effet a attendu nos jours pour se produire. Et pour se produire là-même où le climat politique ne paraissait pas l'imposer. En d'autres termes, il faudrait expliquer pourquoi, solution provisoire à une situation de crise, le régime du pouvoir personnalisé tend à devenir une formule normale d'exercice des fonctions gouvernementales.

Cette explication existe, me semble-t-il, mais, elle déborde singulièrement les cadres de l'analyse politique. Elle réside dans une mutation radicale du corps social qui, en quelques années, est passé de ce que L. Febvre appelait la civilisation du livre à la civilisation de l'image. Les effets de cette conversion sont si évidents dans tous les secteurs

(4) G. DELAUNAY, *Le développement des moyens d'expression*, *Prospective*, n° 9, p. 103.

de la vie, tant individuelle que collective (5), qu'il serait paradoxal que l'univers politique y échappât.

La civilisation du livre est celle qui subordonne les mécanismes de la pensée aux signes abstraits de l'écriture. Elle est caractérisée par la primauté de la réflexion sur la sensation en tant que moteur des comportements, par la logique du discours, par le rationalisme implicite qui en constitue l'armature. C'est dans ce climat que, progressivement, les concepts se sont substitués aux choses comme matière première de l'activité cérébrale et que (illustration de cette culture dans le domaine qui nous intéresse) l'institution abstraite a conquis, dans le rapport politique, la place que les personnalités se voyaient contraintes d'abandonner. Ce n'est, en effet, pas par hasard que l'institution par excellence, je veux dire : l'Etat, commence à s'affirmer dans le moment où l'imprimerie habitue les esprits à penser par signes plutôt que de réagir aux images. Alors, le Pouvoir, intellectuellement détaché de l'homme qui en met en œuvre les prérogatives, peut trouver dans l'institution étatique un support qui le légitime sans qu'il soit besoin de recourir aux qualités personnelles et visibles d'un chef. Tandis que, faute de savoir manier l'abstraction, l'homme médiéval a incarné le pouvoir dans un être de chair, tout comme il identifiait sa foi, ses craintes et son espoir dans les figures qui ornent nos cathédrales, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, au contraire le pouvoir se décante ; il s'affranchit de son enveloppe charnelle, il devient une pièce d'un système intellectuel où les personnalités ne jouent plus que le rôle secondaire d'un instrument contingent et interchangeable. Au pouvoir devenu idée, il n'y a qu'un siège à sa mesure : l'institution.

### Grandeur et décadence de l'abstraction institutionnelle.

Ce phénomène d'institutionnalisation du Pouvoir aujourd'hui bien connu, (6) s'est accompli dès l'Ancien Régime où la personnalité du prince était si bien absorbée par l'entité qu'exprimait la couronne que, lorsque l'on fera dire au monarque : « L'Etat, c'est moi », il faudra entendre, non que l'Etat s'est fait homme, mais que l'homme s'est fait institution.

L'avènement du régime représentatif a encore accentué cette dépersonnalisation de l'autorité. Ses

théoriciens n'acceptaient qu'un pouvoir désincarné. Désincarné son titulaire qui est une entité : la nation ; désincarnés ses instruments qui sont des organes conçus pour purifier les décisions de toutes les imperfections d'une volonté humaine ; désincarnée enfin sa force qui, sous le nom de puissance publique, est l'énergie d'une règle.

Jamais pareil effort de sublimation de la mécanique politique ne fût entrepris avec plus d'ardeur et réalisé avec plus de cohérence. Désormais, mû par la seule raison, l'appareil politique pouvait ordonner la Cité sans qu'à aucun moment les gouvernés n'aient à se soumettre à la volonté d'un homme. La théorie constitutionnelle classique apparaît ainsi comme une réaction de l'intelligence humiliée qui, pour punir le pouvoir de son mépris et de son aveuglement, en martela la figure, comme elle fit pour les saints et les apôtres, et lui substitua l'anonyme et impassible souveraineté de la Raison.

Dans ce contexte culturel, le règne des institutions trouvait une assise que l'irruption soudaine des images est venu ébranler. Une culture audiovisuelle se propage dont le propre est de subordonner la pensée aux images et aux sons. La vie sensorielle supplante la vie de réflexion. Le film, la télévision, le magazine fournissent à l'esprit un matériel opératoire rapide et instantanément adapté au renouvellement accéléré des données qu'il utilise. Renonçant à une pensée ralentie par sa démarche rationnelle, le moderne est sollicité par un mode d'appréhension du réel plus simple et plus prompt : le spectacle vu et la parole entendue. Provisoirement éliminé par la civilisation du livre, le concret prend sa revanche en substituant à l'idée, l'image qui porte en elle-même sa signification et l'impose à l'esprit. Ce triomphe du concret (et qui ne s'en réclame aujourd'hui depuis le sociologue jusqu'au musicien !) est d'autant mieux assuré que les sensations qu'il éveille se prêtent à l'exploitation industrielle. Impuissants à utiliser le *Discours de la méthode* ou la *Critique de la raison pure*, les mass-media sont à l'aise, dès lors, qu'il leur suffit de « donner à voir ». Rétifs à une justification rationnelle, l'excellence d'un den-

(5) Voy. R. HUYGHE, *Dialogue avec le visible*, 1955 ; E. MORIN, *L'Esprit du temps*, 1962 ; G. COHEN-SEAT et P. FOUGEY-ROLLAS, *L'action sur l'homme : cinéma et télévision*, 1960.

(6) Voy. G. BURDEAU, *Tr. de sc. pol.*, t. II, n° 90 et s.

tifrice ou l'élasticité d'une bretelle s'imposent par le sourire d'une vedette ou la souplesse d'une cover-girl.

### La revanche du concret.

Sur le plan politique, c'est par la personnalisation du pouvoir que s'affirme cette victoire du concret. La personnalisation économise l'intermédiaire d'une pensée. Tandis que l'institution exige un effort de conceptualisation, la figure du chef n'appelle qu'un regard. Et qu'on ne se trompe pas sur l'effet de cette passivité car, par le regard, c'est toute l'intelligence qui est investie. L'esprit se défend lorsqu'il faut réfléchir ; il se livre lorsqu'il suffit de voir. Et qui refuserait le spectacle ? Non pas, certes, les peuples des Etats neufs où l'analphabétisme dominant n'offre d'autre accès à la connaissance que celui que procure la culture audiovisuelle. Et pas davantage l'homme des pays développés qui place sa supériorité dans l'ampleur de l'information proposée à sa consommation quotidienne. Sans doute, pour lui, la personnalité du chef résume un plan d'action, mais elle épargne la tension intellectuelle consciente que nécessiterait son analyse réfléchie. Tandis que la pensée conteste, discute et retouche, la sensation que provoque l'image ne dialogue pas avec l'objet, elle s'identifie à lui. En face de l'homme qui donne un visage au Pouvoir, la seule attitude est celle de l'acceptation ou du refus. Incluse dans l'institution, l'autorité a besoin d'une participation active des gouvernés puisqu'il faut qu'elle soit pensée pour être, et l'on conçoit que des procédures — ces homologues des mécanismes intellectuels — soient indispensables pour que naisse un pouvoir qui ne vaudra que par l'adhésion de la raison. Incarnée dans la personne du chef, l'autorité ne requiert que la connivence, la complicité des gouvernés. Les causes du succès ou de l'échec attestent d'ailleurs cette démission de la réflexion : une erreur du maquilleur à la télévision réduit les chances du candidat Nixon ; celles de Mendes-France sont compromises par la présence d'un verre de lait trop ostentatoire ; si Eden avait su manier le cigare de Churchill, peut-être que les Anglais auraient su serrer les dents lors de la crise de Suez ; et l'on peut bien dire que les malheurs de Fidel Castro lui sont venus le jour où, ne se contentant plus d'être un sympathique barbu, il se mit à professer une doctrine...

Ces foules, qui ne lisent plus la Bible, mais qui l'écoutent quand P. Fresnay la récite et la vivent quand Cecil B. de Mill la met en scène, qui ignoraient Fabrice avant de le découvrir sous les traits de Gérard Philippe, que l'inquiétude métaphysique n'atteint qu'à travers les bandes d'Ingmar Bergmann, comment serions-nous surpris de ne les voir accéder à l'univers politique que par l'entremise de débats radio-diffusés ou par l'imagerie des magazines ! Voir, entendre, toucher, sont, pour elles, les seules approches du réel, mais d'un réel à deux dimensions, auquel manque précisément celle où pourrait se situer l'institution. Le Pouvoir anonyme n'est pas davantage pensable aujourd'hui que ne l'est l'amour sans les aventures personnalisées des princesses ou des stars, l'énergie sans l'illustration d'une catastrophe naturelle, la foi sans le bruit des cloches, les distances interplanétaires sans les graphiques enfantins qui, pour les rendre sensibles, les vident de leur sens.

Dès lors, il est inévitable que l'autorité n'étant plus concevable sans vedette, ces modalités d'exercice s'apparentent aux procédés qu'utilisent les imprésarios. Et, de fait, nous en retrouvons le style dans le comportement des chefs politiques : même recherche du contact direct et même effort pour assumer un rôle mythologique où transparait leur double nature humaine et olympienne.

Le contact direct est d'abord indispensable pour créer l'atmosphère qui incite les masses à s'intéresser à la chose publique. Durant l'été 1960, au moment de la crise de Chypre, regardant les informations télévisées chez un vigneron de nos amis, je fus un peu éberlué d'entendre son commis saluer l'apparition des acteurs du drame par un retentissant : « Tiens... v'la le Macharios ! » Toute réserve faite sur l'irrévérence de la formule, il est bien clair que, sans la familiarité qu'entretient la pratique des étranges lucarnes, jamais les rapports gréco-turques n'auraient retenus l'attention du commis bourguignon. La procédure internationale n'avait d'attrait pour lui que concrétisée par l'habituel costume de l'archevêque. Et c'est bien pourquoi le contact direct démonte les procédures institutionnelles. Le message télévisé, la conférence de presse sont devenus les instruments normaux du pouvoir personnalisé parce que, seuls, ils offrent à l'autorité, les possibilités de s'inscrire dans un visage, une attitude ou une voix. Ce que l'homme dit se confond avec ce qu'il paraît être

si bien que, très vite, ce qu'il paraît a plus d'importance que ce qu'il dit. Pour ne prendre qu'un exemple, il est bien certain que, dans les causeries au coin du feu, de F. Roosevelt, les Américains furent davantage séduits par la familiarité du ton que par le contenu des mesures annoncées.

### Un Olympe habité par des hommes.

Toutefois, le contact direct ne doit pas aller jusqu'à faire oublier le caractère surhumain de la fonction. La multiplication des poignées de mains, durant une tournée dans la circonscription, n'a jamais entraîné la personnalisation du pouvoir au profit des députés de la III<sup>e</sup> République. C'est que leur bonhomie systématique faisait oublier la majesté du rôle. La personnalisation exige un processus plus subtil. Certes, elle implique l'*human touch* que le chef confère au pouvoir en étant, à de certains moments, semblable à nous, « bien de chez nous », mineur avec les gens de la mine, cow-boy avec les cow-boys. Mais elle ne va pas cependant jusqu'à rabaisser le pouvoir à notre niveau. Bien au contraire, nous verrons qu'elle le hausse au rang du mythe, de telle sorte que, dans le chef, l'individuel rejoint l'archétype. Si le chef doit être humain dans son existence privée, cela ne doit pas être au détriment de la puissance souveraine qu'il incarne. Cet homme en pyjama qui joue avec ses enfants ne doit pas faire oublier qu'il est aussi le Président des Etats-Unis. Toute erreur de dosage compromet la personnalisation qui ne s'accomplit que si son sujet, tel les dieux antiques, s'apparente à une double nature : humaine et mythique. Bon père, bon époux, ayant un faible pour le maïs ou la soupe de poissons, pratiquant le golf ou la pétanque, il participe à la quotidienneté de la condition humaine et, comme tel, le groupe se reconnaît en lui. Mais, en même temps, il tient la foudre. L'autorité, devenue sensible, n'en est pas pour autant vulgarisée ; elle demeure cette force que son mystère rend redoutable. A s'incarner dans un homme, le pouvoir risquerait de s'affadir si la personnalisation ne lui évitait cette déchéance en intégrant celui qui commande à la société des olympiens. Par ses métamorphoses, le chef assure la liaison entre notre monde de tous les jours et celui où règne la puissance.

\*  
\*\*

La personnalisation réalise ainsi le paradoxe d'humaniser le pouvoir dans le même mouvement qu'elle le mythifie. Et c'est bien pourquoi elle tend à affecter non pas seulement son mode d'exercice, mais son fondement même. Elle réinstalle la fonction politique dans l'univers magique qui est le sien et auquel la mentalité rationaliste avait cru, un peu tôt, l'avoir définitivement arraché.

### La légitimité personnelle.

Aussi longtemps que le phénomène de personnalisation se borne à prêter figure humaine au mécanisme du commandement, il est conciliable avec la conception naguère admise d'après laquelle les gouvernants privés de la propriété du Pouvoir, ne font que mettre en œuvre celui dont l'Etat est tout à la fois le titulaire et le support. Assurément la personnalité voyante de celui qui commande brouille quelque peu, quand elle ne l'efface pas, l'articulation des procédures. Au lieu d'être l'aboutissement d'un long cheminement à travers les institutions, la décision politique apparaît comme un *fiat* imposé par la volonté du chef. Mais, enfin, il ne s'agit encore là que du style de l'action ; un style qui n'interdit pas de penser qu'en dépit de sa prestance et des acclamations qui le saluent le chef demeure l'instrument d'un pouvoir qui n'a pas son siège en lui. Acteur adulé, il n'est pourtant qu'un interprète. Par ses particularités physiques ou morales, il donne à l'autorité une « présence » qui la renforce. Mais le fondement du Pouvoir réside toujours dans la Constitution d'où procède le titre à gouverner.

Cependant, de la manière d'agir à la manière d'être, le glissement est presque inéluctable. Le déclin des procédures comme mode d'exercice du Pouvoir ne peut que favoriser l'effacement de l'institution comme siège du Pouvoir. Comment les qualités personnelles du leader, nécessaires pour extérioriser l'ordre, n'en arriveraient-elles pas à en justifier le contenu ? Cette logique trouve son aboutissement lorsque les gouvernants laissent entendre — et que les gouvernés reconnaissent — qu'ils ont un titre à gouverner à raison d'une vocation qui leur est personnelle. Alors la légitimité s'incarne en leur personne et, cessant d'être les agents du Pouvoir étatique, ils deviennent eux-mêmes tout le Pouvoir.

Du coup, c'est tout l'appareil de conceptualisa-

tion du Pouvoir qui s'effondre. Il n'est plus la puissance anonyme imputée à l'État et dont les gouvernants n'auraient l'usage qu'à raison de la forme de leur investiture ; il s'identifie à la personne des chefs qui n'en usent plus comme d'une compétence, mais en disposent comme d'une propriété. En même temps, c'est l'ordre juridique qui est mis en cause. De deux choses l'une, en effet : ou bien les gouvernants doivent la place qu'ils occupent à l'application des règles constitutionnelles et, dans cette hypothèse, ils sont soumis au droit, leurs moyens et leurs fins ne peuvent être que ceux que la constitution a établis ; ou bien le Pouvoir des gouvernants est fondé sur leur expérience, leur génie, leur force ou le prestige que leur vaut l'adhésion populaire et, dans ce cas, puisque l'autorité est inhérente à leur personne, on ne voit pas comment elle pourrait être réglementée par un texte, si solennelle qu'ait été son élaboration. Un statut ne peut être imposé qu'à un Pouvoir conféré ; il est vain d'attendre une délimitation d'un Pouvoir qu'un homme incarne parce qu'il est lui et non un autre. On peut assujettir un fonctionnaire à la loi de son service ; on ne réglemente pas l'activité d'un leader ou d'un guide que la Providence ou l'Histoire a désigné.

Ainsi porté à son plus haut degré de plénitude la personnalisation suppose une légitimité attachée à celui là même qui en est le sujet. Au contraire, dans la perspective rationaliste qui commande le droit constitutionnel classique, la légitimité découle d'un rapport entre un principe et un homme qui répond à ses exigences. Il est vrai qu'elle ne s'épuise pas dans un titre régulier, car l'histoire est emplie de gouvernements légaux dont la légitimité est suspecte. Mais, du moins, implique-t-elle une consécration qui ne soit pas à la discrétion de celui qui s'en réclame. Si l'autorité légitime, comme l'a montré B. de Jouvenel, passe par le service rendu, si elle est celle qui se justifie par sa fin, encore faut-il que celle-ci puisse être vérifiée, c'est-à-dire que soit établi l'adéquation du commandement à une fin déterminée. L'ordre constitutionnel a précisément pour objet de créer une présomption qui, des gouvernants légalement investis, fait les chefs légitimes. Dans le régime du Pouvoir personnalisé, le chef est à lui-même son propre principe de légitimité. Excluant tout rapport comme toute présomption, sa légitimité est un absolu dont l'évidence s'inscrit dans ses qualités personnelles.

### Résurgence du charisme.

Pour qualifier un tel privilège, on parle de charisme et, en effet, le terme évoque bien l'irrationalité du phénomène. Mais encore faut-il expliquer cette résurgence, dans nos sociétés contemporaines, d'un type de Pouvoir que l'on considérerait comme lié à un stade de civilisation archaïque. N'est-il pas, à première vue, paradoxal que le mystère soit accepté sur le plan politique, alors qu'en tout autre domaine prévaut, chez nos contemporains, une mentalité réaliste, pragmatique et rebelle à toute effusion mystique ? Le charisme du chef est fait de la croyance des sujets. Comment se fait-il que leur scepticisme qui est toujours prompt à flairer les combinaisons et soucieux de n'être point dupe des paroles, qui se moque des programmes et se détourne des partis, bref qui n'épargne dans le détail, aucune des formes de la vie politique, cesse brusquement devant le Pouvoir globalement considéré et se mue en une foi totale à l'égard de l'homme qui l'incarne ?

Pareille attitude serait inexplicable si l'on n'y voyait qu'une inconséquence. Elle devient claire si l'on y perçoit un besoin de revanche sur la médiocrité journalière. Bien loin qu'il y ait contradiction entre le refus de l'engagement politique — ce que nous qualifions un peu vite de dépolitisation — et l'exaltation du chef, il faut voir, dans celle-ci, l'affirmation, sous une forme explosive, d'une aspiration que la mesquinerie et le formalisme de la vie politique quotidienne tenaient refoulée. Pour des millions d'hommes, le Pouvoir est une force à la fois redoutable et bénéfique dont ils ne peuvent admettre qu'elle ne soit que la résultante d'un agencement de procédures et de petites ambitions. Peu leur importe l'expérience, puisqu'elle est décevante ; peu leur importe ce que révèle l'observation directe puisqu'ils ne peuvent y suspendre leurs rêves. Que peuvent les légitimations rationalistes du Pouvoir au regard de cette attente que le Pouvoir résume et qui ne sera comblée que s'il offre aux foules le reflet de leurs émotions et de leurs croyances, l'image de leurs représentations ? Pour elles, il ne saurait suffire que le Pouvoir soit ce qu'il est, s'il n'était tel qu'elles le font.

C'est cette exigence dont Paul Valéry constatait la nécessité lorsqu'il écrivait dans ses cahiers, qu'« une nation est dans l'anarchie lorsque le peuple tient le gouvernement pour ce qu'il est ».

Et c'est le même besoin de surajouter la croyance au fait qui vérifie l'observation fondamentale de Cl. Levi-Strauss, et qui devrait être le point de départ de toutes recherches en sciences sociales : « l'univers ne signifie jamais assez, la pensée dispose toujours de trop de significations pour la quantité d'objets auxquels elle peut accrocher celles-ci » (7). D'où que, lorsque les significations ne trouvent pas de support dans la pensée rationnelle — et nous avons vu combien l'appauvrit la civilisation de l'image — elle vont chercher refuge dans cet autre univers mental qu'est la pensée magique.

### La personnalisation et la pensée magique.

En présence d'un monde qu'elle est avide de maîtriser, la pensée rationnelle interroge les choses sur leur sens. Dans la pensée magique, au contraire, il y a surabondance de significations créées par les craintes ou les espoirs du sujet. Ce sont ces significations qui vont se poser sur le réel pour faire, des choses et des êtres, des signes. Alors le sens ne se dégage plus d'une connaissance de l'objet, il lui vient de l'extérieur et l'imprègne jusqu'à le dénaturer. Au terme de cette démarche, la réalité cesse d'avoir une valeur objective ; elle devient le support des phantasmes que forgent les croyants : le monde n'est plus qu'un écran où l'esprit projette ses rêves.

C'est par un processus de cet ordre qu'en personnalisant le Pouvoir, les peuples l'érigent au rang de mythes. Ils donnent un visage à la puissance pour lui prêter les volontés dont ils veulent la charger ou pour conjurer les méfaits qu'ils en redoutent. Et c'est bien là le propre de la mythologie s'il est vrai qu'« elle correspond à une certaine manière d'appréhender le monde et de le comprendre, non pas en l'objectivant comme fait la science, mais, au contraire, en le chargeant de valeurs subjectives » (8). Que, d'autre part, le plan politique soit un de ceux où s'exerce l'aptitude des foules à procéder à un tel transfert, cela n'est pas pour nous surprendre. N'est-ce point dans le domaine politique qu'elles conservent le plus de rêves disponibles ? Alors que le monde est, dans tous ses aspects, investi, expliqué par la science, alors que partout elle permet à l'homme de tenir fermement en son pouvoir l'issue de ses entreprises, le politique constitue un univers où

l'absence de loi autorise l'intrusion du destin. Or, rien n'est plus propre à la mythification que la puissance du destin. Parce qu'il fournit une explication qui passe par la sensibilité et non par la raison (9), le mythe offre à l'homme d'aujourd'hui la chance qu'il poursuit à travers toutes les images que les *mass-media* mettent à sa disposition : celle de vivre par personne interposée, l'existence olympienne que lui interdit le prosaïsme de sa situation.

Si ces vues sont exactes, point n'est besoin de s'interroger sur la légitimité du chef en qui s'incarne le Pouvoir. Elle lui vient précisément du fait que cette question ne se pose pas, car il ne doit rien à personne. Durant des millénaires, cette autonomie de l'autorité politique à l'égard de toute justification rationnelle s'est exprimée par la sacralisation du Pouvoir. Le déclin de l'esprit religieux interdit à notre temps d'user d'une telle ressource que, d'ailleurs, le préjugé démocratique rendrait suspecte. Mais, si les peuples ne croient plus à l'investiture divine, le Pouvoir n'en demeure pas moins chargé de tous les rêves d'avenir dont est lourde la conscience collective. Cet avenir, qui échappe aux prises de chacun de nous, il nous semble qu'un homme est capable de l'affronter et de s'en rendre maître. Bénéficiaire d'un phénomène de compensation bien connu des ethnologues, il est le Pouvoir parce qu'il peut réussir là où nous avons échoué ; il est le Pouvoir parce qu'il est la figure d'une liberté créatrice d'événements qui nous est interdite.

Selon la croyance populaire, les Séleucides naissaient avec une ancre gravée sur leur cuisse ; à Thèbes, nés des dents du dragon semées par Cadmus, les princes portaient une empreinte en forme de lance ; en Géorgie, aux dires de Marco Polo, les rois venaient au monde marqués d'un aigle sur l'épaule droite ; l'« enseigne du roy », en France était la fleur de Lys inscrite dans la chair du Dauphin. Le chef qui, de nos jours, personnalise le Pouvoir, se reconnaît à ce que, né dans le deuil de la démocratie, il en ressuscite l'essentiel puisqu'à travers lui, c'est le groupe lui-même qui s'adore.

(7) Cl. LEVI-STRAUSS, *Anthropologie structurale*, 1958, p. 202.

(8) J. CAZENEUVE, *La mentalité archaïque*, 1961, p. 147.

(9) Cf. R. CAILLOIS, *Le mythe et l'homme*, 1938, p. 31.

## Personnalisation et participation.

On peut, bien sûr, s'insurger contre ce qui paraît être une dépravation de l'idée démocratique. Il est préférable de rester serein et d'accepter que cette idée soit tributaire des esprits qui la conçoivent plus que des théoriciens qui l'analysent. En créant le mythe du chef, la personnalisation tend à lui faire assumer nos désirs, nos espoirs et jusqu'à notre liberté. Assurément, elle exclut la participation démocratique mais elle instaure une autre participation à laquelle l'homme des masses est infiniment plus sensible; celle par laquelle, s'identifiant au chef, il commande et domine avec lui. Qu'importe que cette aventure ne soit que mirage d'une exaltation onirique, puisque c'est en rêve qu'il est accoutumé à passer la meilleure part de sa vie.

Et c'est ici que nous retrouvons la marque de la civilisation de l'image. Parce qu'elle concrétise les concepts, elle rapproche de nous l'idée qu'ils expriment. Lointain tant qu'il n'est qu'une notion, le Pouvoir me devient accessible sous les traits d'un homme qui me ressemble. La photo, le film, la bande dessinée réintroduisent la vie dans le processus politique. Mais une vie libérée des servitudes qui entravent le commun des mortels, celle-là même que nous voudrions vivre. Elle échappe au conformisme, aux réglementations bureaucratiques, à la tyrannie des procédures, bref aux lois. Et c'est bien pourquoi le chef, libre parce qu'il ne doit son Pouvoir qu'à lui-même, bénéficie de ce transfert de l'énergie que les foules recèlent et qui, sans emploi chez elles, trouve en lui la chance de s'exercer pour transformer la face du monde.

Un tel dédoublement ne saurait surprendre, car c'est lui que recherchent aussi bien les lecteurs des hebdomadaires à sensation que les fidèles des salles obscures. La personnalisation du Pouvoir participe aux mythes par lesquels le cinéma comble l'attente des foules, spécialement le mythe de l'étranger et le mythe du Western.

Le mythe de l'étranger, c'est celui que, déjà exploita le théâtre d'Ibsen : des personnages sont réunis dans une pièce, l'étranger entre et, par la porte qu'il laisse ouverte, un courant d'air vient bouleverser l'ordre des choses et la fausse paix des consciences. C'est ce même souffle de l'extérieur que les masses demandent au film ; elles en atten-

dent les frissons que ne leur procurent pas leurs mornes journées. Si elles s'y complaisent, c'est parce que, à l'arrangement conventionnel des attitudes et des relations, l'inconnu oppose l'ordre exaltant d'une ère nouvelle inaugurée par l'aventure. Et c'est le même mouvement qui les porte vers le chef qu'elles veulent omniscient et invincible : elles exigent de lui qu'il les délivre du quotidien et, en même temps, les protège. Par contraste avec l'institution (cette cristallisation de précédents et d'interdits), la personnalisation répond à l'attrait de l'inconnu auquel se joint, peut-être, la nostalgie du père tutélaire (10). Or, pas plus qu'on interroge l'étranger pour savoir d'où il vien, on ne demande au chef qui l'a fait Roi. Sa légitimité réside non dans son titre, mais dans l'attente qu'il suscite.

Quant au mythe du Western, il n'est, vulgarisé par nos imaginations infantiles, que l'éternel symbole inscrit dans Prométhée par Eschyle dans Antigone par Sophocle : le thème du héros qui, contre des lois trop humaines, crée un ordre auquel l'homme peut se plier sans s'amoindrir. A l'échelon intermédiaire, nous trouvons Ivanohé et Robin Hood ; plus bas, les justiciers romantiques, ceux d'E. Sue comme ceux de Victor Hugo ; à notre niveau, enfin, le cow-boy au cœur pur et au colt rapide. Certes, le shériff incarne la loi, mais il paie de sa personne : si elle triomphe dans une *happy end* qui rassure les banlieusards, c'est parce que l'ordre qu'elle obtient est nourri de courage, d'astuce et de générosité. Et si, au contraire, la loi qui l'emporte est celle dont le rebelle s'est fait le champion contre la volonté d'un gouverneur vicieux ou de politiciens corrompus, c'est, là encore, parce que le jugement droit d'une conscience humaine doit nécessairement vaincre la médiocrité et l'hypocrisie qui s'abritent sous l'anonymat de l'institution. Que le leader politique prenne, sur l'écran, la place des personnages de John Ford, croit-on que la mentalité des spectateurs va changer de registre parce que le spectacle change le champ ? Le vrai, c'est que leur attente est la même comme demeure identique l'univers magique ou se meuvent leurs croyances .

\*  
\*\*

(10) Cf. A. GUILLOT, *Les aspects politiques du cinéma américain*, Année sociologique, 1960, p. 141.

Un minimum de clairvoyance devrait avertir le politicologue que les théories auxquelles il confrontait ses hypothèses sont le fruit d'un monde qui s'efface. Les comportements qu'il étudie ne sont plus ceux de lecteurs de Locke, de Kant ou de Renouvier ; ce sont ceux de masses dont la mentalité est un tissu d'images et qui ne pensent qu'en survalorisant le concret, en privilégiant des gestes, en étoffant les concepts de la voix qui les énonce. C'est cette nouvelle culture — que l'on qualifie précisément de culture de masse — qui, renouant avec un vieil atavisme, a besoin d'un Pouvoir qui s'harmonise avec les valeurs qu'elle consacre : la personnalisation en est un produit inéluctable.

Ce n'est pas dire, toutefois, que l'envergure de ses bénéficiaires soit indifférente. Sans doute, sont-ils d'abord un support de représentation ; mais encore faut-il qu'ils les attirent et, les ayant captés, les retiennent. C'est là que la personnalisation, phénomène sociologique au départ, peut avoir de redoutables conséquences politiques. Alors que les gouvernants qui ne doivent leur titre qu'à un engrenage de procédures ne sont pas tenus à de quotidiennes actions d'éclat ; alors qu'ils peuvent, sans déchoir, prendre des avis, discuter avec les mandataires du peuple, qu'il leur est loisible d'attendre, permis de composer et que, ce faisant, leur valeur, leur compétence ni leur autorité, ne seront compromises parce qu'ils ont respecté la loi de leur fonction, au contraire, le chef qui ne doit qu'à lui de siéger dans l'Olympe créé

par l'inconscient des foules, doit justifier sans cesse la foi qu'elles lui portent. Benjamin Constant a bien vu qu'« il est exposé à toutes les comparaisons que suggèrent les regrets, les jalousies ou les espérances ; il est obligé de justifier son élévation : il a contracté l'engagement tacite d'attacher de grands résultats à une si grande fortune ; il doit craindre de tromper l'attente du public qu'il a si puissamment éveillée. L'inaction la plus raisonnable, la mieux motivée lui devient un danger... » (11). Et, redevenant moraliste, l'auteur de *l'Esprit de conquête* observe que « c'est sans doute un grand avantage que d'être propre à de grandes choses quand le bien général l'exige ; mais c'est un mal que d'être condamné à de grandes choses par sa considération personnelle quand le bien général ne l'exige pas ».

Faut-il ajouter que le chef ne peut pas compter sur la reconnaissance de ceux qui ont contribué à le faire ce qu'il fut. Notre temps est un grand consommateur d'images : le sort des vedettes déchues en témoigne. Mais cette ingratitude elle-même n'est pas accidentelle et, puisque nous avons évoqué les mythes et la magie, peut-être devons-nous rappeler que leurs cérémonies se déroulent au cours des deux actes d'un drame dont l'un est, sans doute, la sacralisation du Pouvoir mais dont l'autre est le meurtre symbolique du Père, le sacrifice tribal du roi.

---

(11) *De l'esprit de conquête*, édition La Pléiade, p. 1030.



# Information et démocratie

---

par Jacques FAUVET,  
Rédacteur en chef du *Monde*.

★

La démocratie ressemble au bonheur ou plutôt à la santé : on y pense quand on craint de la perdre. En effet, que d'articles, que d'entretiens, que de colloques, que de conférences, que de communications, que de « laïus », sur la démocratie. Mais, qu'est-ce que la démocratie ? Qu'est-ce que signifie le mot même « démocratie » ? Ne finit-il pas, dans le torrent des événements ou le flot des discours, par être une sorte de galet sans contours, sans arêtes, sans emploi. La preuve en est que jamais, ou rarement, ce mot n'est prononcé sans qu'on y ajoute aussitôt un adjectif, un qualificatif : on parle de la démocratie parlementaire, présidentielle, populaire, socialiste. Les juristes parlent de la démocratie formelle et réelle, classique et vivante. M. Soekarno nous a proposé la démocratie dirigée ; le général Franco, qu'on s'étonne un peu de trouver là, nous parle de la démocratie organique ; M. Raymond Aron a défini la démocratie stabilisée et, enfin, un de nos hommes politiques les plus imaginatifs, M. Edgard Faure, a inventé la démocratie télévisuelle et la démocratie faustienne.

Ce qui m'oblige un peu, sans pédanterie, à vous proposer une définition ou des définitions. Sur trois plans.

1. Le plan du concept, d'abord : la démocratie s'efforce de concilier deux aspects de la liberté, qui sont d'ailleurs complémentaires : la liberté autonomie et la liberté participation. La liberté autonomie appelle, exige l'octroi et le respect de droits individuels et la liberté participation appelle, exige l'octroi et le respect de droits politiques. Les droits individuels et les droits politiques, qui sont un peu confondus dans notre esprit, sont pourtant distincts

et l'ont d'ailleurs été historiquement, puisque les droits individuels ont précédé les droits politiques, notamment pour les femmes.

Pour le respect des droits individuels, les peuples, bien des peuples, ont fait bien des révolutions et, cependant, ils ont pu constater que, usant des droits politiques, ils aboutissaient à un déclin et même à un anéantissement des droits individuels, car les révolutions conduisent souvent d'un pouvoir faible à un pouvoir fort, moins respectueux que l'autre des droits individuels.

2. Sur le plan des valeurs, la démocratie considère l'homme, non point comme un esclave, ni même comme un sujet, mais comme un citoyen qui a, à la fois, le sens de l'homme et le sens de la communauté et qui trouve son épanouissement d'homme au sein même de la communauté. L'homme, dans une démocratie, n'est pas un esclave. Oh, il n'y a plus d'esclave du pouvoir politique dans notre monde occidental, mais combien y a-t-il d'esclaves inconscients de la société, des techniques. Joseph Folliet a pu dire que chez l'homme des masses, « les jugements et les sentiments étaient banalisés ; sa conscience est un carrefour où se croisent les lieux communs de la presse ou de la radio, son cœur est un trottoir où déambulent des sentiments de série ». Est démocrate un homme qui ne se satisfait pas de cette situation là. Dans une démocratie, les hommes s'efforcent donc d'être maîtres de leur vie sociale, de leur vie communautaire, et c'est, certes, un idéal vers lequel on tend toujours sans jamais l'atteindre, ni même le conserver très longtemps. C'est comme un élan qui prend son vol, retombe, rebondit dans le temps et s'incarne dans des institutions politiques et des structures sociales changeantes. C'est, hélas ! un

élan aujourd'hui arrêté. Car, si la démocratie est une idée conquérante, on peut constater que les hommes et les sociétés sont presque tous sur la défensive ; ils se défendent contre le pouvoir et son emprise ; ils se défendent contre les techniques offensives et envahissantes de l'information moderne.

3. Troisième essai de définition qui servira un peu de « convention de manœuvre » entre nous : définition de la démocratie quant au régime. Ce n'est pas, contrairement à ce que croient beaucoup de Français, la possibilité de renverser le gouvernement tous les six mois. Premier critère : est démocratique un régime où le peuple est appelé régulièrement et librement à désigner directement ou indirectement les responsables du pouvoir politique et, si possible, économique. C'est une affaire d'institutions, certes, mais aussi de partis politiques, d'état d'esprit, d'information et cette démocratie là suppose le respect de la minorité par la majorité, notamment quant aux moyens de diffusion, d'information, et spécialement en période électorale. Ce premier critère de la démocratie permet d'observer qu'en 1939 aucun pays d'Europe méridionale, centrale et orientale, sauf un : la Tchécoslovaquie, ne correspondait à cette définition ; ce qui permet en passant de mettre un peu de relativité dans notre sujet et de penser que des pays, des peuples, dont on n'imagine qu'ils peuvent souffrir depuis la guerre de l'absence de liberté en souffrent moins dans la mesure où ils ne l'ont jamais connue. A commencer par la Pologne en 1926 et à terminer par la Bulgarie en 1934, tous ces pays, sauf un, n'avaient plus de régime démocratique en 1939.

Mais il y a un autre critère inséparable du premier : est démocratique un régime où le peuple participe de manière active et continue à sa vie politique, ou son histoire n'est pas subie, mais où elle est voulue. Et ce critère, il faut en convenir, se rencontre bien souvent dans des types de régime que nous sommes habitués à classer comme non-démocratiques ou de démocraties populaires et où les peuples ont effectivement l'impression, le sentiment, quelquefois la certitude de participer à leur vie politique, à leur avenir politique, à la construction de leur avenir, alors que chez nous, dans les démocraties occidentales, les peuples participent d'une manière discontinue, et en tout cas peu sentie à l'histoire et à l'avenir politique de leur pays.

C'est une affaire là encore d'institutions, mais plus encore de corps intermédiaires, d'information, d'éducation, c'est-à-dire, d'écoles, de mouvements de jeunes et même d'églises.

## MOYENS ET LIMITES

Voici défini, si vous le voulez, le premier terme de mon sujet : la démocratie. Le second terme maintenant : l'information. Qu'est-ce que l'information ?

1. Les moyens de l'information sont connus : la presse, la radio, la télévision, le cinéma, le livre. Mais quand on a dit cela, on s'aperçoit aussitôt que, dans une société moderne, les moyens de l'information dépassent ces techniques classiques, qu'il est très difficile de distinguer les moyens propres de l'information de tout ce qui constitue l'environnement social et moral de l'individu. Car le genre même de vie de l'individu est un élément d'information, je ne parle pas seulement des conversations, mais de tout ce qu'il voit et de tout ce qu'il vit.

Car c'est tout son genre de vie qui conditionne, chez l'individu, un état de curiosité, et surtout un état de réceptivité à l'information. Et c'est aussi tout le conditionnement social et moral d'un peuple qui établit ou qui détruit une échelle de valeurs en fonction de laquelle l'information aura pour lui un sens ou n'en aura pas du tout.

Mais, s'il est difficile de distinguer les techniques mêmes de l'information de tout l'environnement social, il est non moins difficile de confondre toutes les techniques de l'information. Car la presse, qui était, jusqu'à présent, le moyen courant de l'information, a peu de raisons, peu de conditions, peu d'incidences communes avec la radio et plus encore avec la télévision. Nous sommes en présence de deux techniques si fondamentalement différentes qu'il est difficile d'en parler de la même façon.

2. L'objet de l'information courante, classique, ancienne, c'étaient les faits. L'information a pour but de produire, de reproduire un certain nombre d'événements. Mais on s'aperçoit vite, ne serait-ce que par la confrontation des différents types d'information comme des différents types de sociétés

politiques, que les faits sont inséparables des idées. Il n'y a d'abord pas de faits à l'état brut. Un fait devient une information lorsqu'il est éclairé par une idée, une idée qui permet d'ailleurs la sélection des faits. Il se passe, en effet, à chaque instant dans notre monde des multitudes d'événements, et cependant peu viennent dans nos colonnes ou sur nos ondes, la sélection s'opère en fonction de quoi ? En fonction d'une idée, d'un critère, d'une philosophie de l'information qui retient le fait et lui confère de l'importance, de la valeur, de l'intérêt. Et c'est pourquoi il est extrêmement difficile, voire impossible, de distinguer l'information de la formation. De même d'ailleurs qu'il est difficile de distinguer l'instruction de l'éducation. L'enseignement par lui-même comporte une part d'éducation, l'information comporte par elle-même une part de formation. Et c'est pourquoi il est également difficile d'opposer les journaux d'information aux journaux d'opinion. En réalité, tous les journaux sont d'opinion; la bêtise elle-même est une opinion. C'est d'ailleurs la plus répandue ou l'une des plus répandues.

3. **Les limites de l'information.** Et d'abord celles de la presse écrite. Nous sommes très attentifs à tous les phénomènes de presse, moins attentifs aux phénomènes de la télévision et, cependant, d'après tous les sondages que l'on a faits, au moins en France, les hommes et surtout les femmes ont comme principal moyen d'information la radio et la télévision. Autres limites, celles de l'influence de la presse. Oh ! certes ! les grands journaux à petit tirage ont de l'influence sur les gens qui ont de l'influence. Il y a donc un phénomène de multiplication, et si l'on touche dix personnes valables, on peut penser que ces dix personnes ont de l'influence sur dix autres et lesquelles ont de l'influence sur dix autres, avec une progression géométrique. On se donne ainsi bonne conscience et bonne réputation. En fait, de moins en moins, la presse écrite a une influence sur l'opinion. Des sondages, là encore, ont été faits. On a pu constater, par exemple, que dans les grands conflits politiques, la presse écrite avait une influence relativement faible. Les trois élections de Roosevelt ont été faites avec respectivement 40 %, 36 % et 23 % des quotidiens américains pour Roosevelt, et cependant, il a été élu. Truman avait 10,3 % des journaux américains pour lui et il a été élu. Le Front Populaire a triomphé en 1936 en France

et il n'avait pratiquement pas de journaux pour lui. Et le général de Gaulle continue d'avoir la majorité à tous les referendums et, cependant, presque tous les journaux sont contre lui.

Si l'on considère maintenant, non plus les tests électoraux, mais les problèmes, une de nos grandes querelles passionnelles a été, en 1952-1954, la querelle de la communauté européenne de défense, qui portait essentiellement sur le réarmement de l'Allemagne. Un journal comme *Le Monde* qui, tout en faisant place à l'information objective, aux tribunes libres d'opinion contraire, avait dans son ensemble milité contre le réarmement de l'Allemagne, avait 43 % de ses lecteurs pour, 49 % contre et 8 % qui ne se prononçaient pas. Cependant, à quelques mois de distance, on constatait une évolution et les lecteurs favorables à la communauté européenne de défense diminuaient, tandis que les lecteurs défavorables augmentaient. De sorte que l'influence n'avait été que relative, d'une part, parce qu'une bonne partie de ses lecteurs étaient demeurés hostiles et, d'autre part, au terme d'une campagne, malgré tout assez active et par moments passionnée, le journal n'avait déplacé qu'un faible pourcentage de ses lecteurs dans un sens défavorable à la communauté européenne de défense. Il est probable que si, à l'époque, la télévision avait existé et que si la campagne s'était opérée à la télévision, elle aurait davantage agi sur l'opinion dans un sens ou dans un autre.

\*  
\*\*

*Droit à être informé* : la traduction juridique est double. Classiquement, on pense d'abord à la liberté de la presse, au droit d'information. Et, cependant, il y a aussi un droit à être informé. Et il y a peut-être aussi un devoir de s'informer.

Là encore, nous devons être très humbles, car, lorsqu'on procède à des sondages d'opinion, on est étonné, effrayé de l'ignorance de l'opinion moyenne sur bien des sujets. Et, en démocratie, c'est grave, car être démocrate c'est croire que tout citoyen, le plus humble, j'allais dire le plus ignorant, est capable d'émettre un jugement sain sur une question qui lui est posée. Et le jugement ne peut être éclairé que par une information. L'information, la connaissance même des hommes et des faits, est donc à la base même de la démocratie. Et, cependant, en 1951, on a interrogé par

voie de sondage, les lecteurs des principaux journaux français. A l'époque, et il y a quelques mois encore, notre ministre du Travail était M. Bacon, il était dans tous les gouvernements, il était donc assez connu du grand public, il était M.R.P. et ministre du Travail. Eh bien ! pour un lecteur de *France-Soir*, M. Bacon était le ministre socialiste de l'Information ; pour un lecteur de *l'Aurore* ; c'était un marchand de jambon ; pour un lecteur du *Figaro*, M. Bacon venait de remplacer M. Chamberlain et pour un lecteur du *Parisien libéré*, journal populaire, M. Bacon était l'assassin de deux chauffeurs de taxi qui venait d'être condamné à mort à Nancy. On a posé également la question pour M. Bevan qui, à l'époque, était un homme fort connu. Je vous épargne la plupart des réponses, mais les lecteurs de *France-Soir* avaient répondu que c'était un chef indien ou un acteur de théâtre.

1. C'est évidemment assez grave. La démocratie est-elle possible quand 42 % des Français interrogés déclarent ne pas s'intéresser du tout à la politique. Là encore, il faut faire une distinction entre les femmes et les hommes. Les Françaises ont, il est vrai, le droit de vote depuis peu de temps et sont moins intégrées à la vie sociale du pays, notamment dans la partie centrale et méridionale de la France, 52 % d'entre elles répondent qu'elles ne s'intéressent pas du tout à la politique, alors que 32 % des hommes font la même réponse ; la moyenne fait 42 %.

Cela explique le phénomène grave qu'est le déclin des partis politiques, de tous les partis politiques français et le déclin de la presse politique au moins quotidienne, et même dans une certaine mesure hebdomadaire. Seuls, deux partis français parmi les très nombreux que nous avons, donnent le nombre de leurs adhérents ; encore cet effectif est-il un peu suspect, le parti communiste : 405.000 (mais on constate que *l'Humanité* ne tire que 190.000 exemplaires) ; le parti socialiste a, de son côté, 109.000 adhérents. Tous les autres partis ne donnent plus le nombre de leurs adhérents, ce qui laisse supposer qu'il n'est pas très élevé. Il y a donc très peu de Français qui adhèrent à un parti politique et il y en a très peu qui lisent des journaux politiques, puisque *l'Humanité* a le tirage que je viens de dire que le *Populaire*, organe du parti socialiste, est devenu un organe confidentiel et clandestin qui a un tirage des plus modestes ; *l'Aube*, ancien organe

du M.R.P., de la démocratie chrétienne, qui, cependant, a connu une ère de prospérité, a disparu depuis fort longtemps. La presse politique quotidienne ne joue pratiquement plus aucun rôle en France. La presse hebdomadaire, en revanche, s'est développée. Ce n'est pas une presse de partis, c'est une presse politique, mais ses tirages sont malgré tout très modérés ; le tirage le plus élevé est celui d'un hebdomadaire dont le titre parle de lui-même, qui s'appelle *Nous Deux*, 1.545.000, suivi de *Confidences*, pardon suivi d'*Intimité* 675.000, de *Confidences*, je pense que c'est synonyme, 520.000, et que l'hebdomadaire politique qui a le tirage le plus élevé en France est *Le Canard Enchaîné*, 281.000, suivi de *L'Express*, 223.000, et le tirage le plus fort des hebdomadaires d'extrême-droite est 47.000, pour *Rivarol* (1962). La démocratie est-elle possible quand tant de gens déclarent ne point s'intéresser à la politique ?

2. La démocratie est-elle possible quand l'opinion n'est pas informée ou ne demande pas à être informée ?

Je voudrais prendre un cas, évidemment un peu douloureux, mais désormais l'Algérie appartient au passé. En 1957, a paru le premier rapport de la commission des sauvegardes des libertés et droits individuels, sur les excès, les sévices et les tortures en Algérie. Il n'a été publié intégralement que par *Le Monde*, *Paris-Presse* et *Franc-Tireur*, et partiellement par *L'Humanité* et *Libération*, soit au total 9 % seulement du tirage des journaux parisiens ; 81 % des lecteurs parisiens ont donc ignoré, et s'en sont d'ailleurs fort bien portés, ce document essentiel sur la guerre d'Algérie. La démocratie est-elle possible quand l'opinion n'est pas informée et ne désire pas l'être ?

3. Troisième question : la démocratie est-elle possible avec les moyens modernes de diffusion ? Et notamment la télévision qui transforme les hommes politiques en acteurs ? Il est plus important, aujourd'hui, de réussir une bonne émission que de faire un bon discours. La partie ne se gagne plus devant les élus de la nation, ni même devant les électeurs, mais elle se gagne grâce à un mot, à un sourire, à une trouvaille. On ne demande plus, d'ailleurs, quand un homme politique a parlé, ce qu'il a dit ? mais comment a-t-il été ?

A ce degré, les moyens de diffusion modernes transforment tout simplement la démocratie en

démagogie. Nous sommes en présence d'un double paradoxe. L'élévation du niveau de vie et de culture permet une participation plus active des citoyens à la vie politique et permet une information plus large et donc une démocratisation plus étendue. En France, l'abstentionisme décroît, au fur et à mesure que croissent le degré d'instruction et le niveau de vie. Mais, et c'est un premier paradoxe, on constate que l'élévation du niveau de vie aboutit en même temps à une uniformisation des réflexes politiques, à un affaiblissement certain du pouvoir révolutionnaire et donc à une dépolitisation prononcée. Par conséquent, dans le même temps où la démocratisation se développe, la dépolitisation se développe elle aussi. Deuxième paradoxe : alors que les progrès techniques ont rendu possible l'information universelle qui est à la base et la condition du suffrage universel, de l'intéressement universel, on constate qu'en vertu des mêmes phénomènes techniques, le développement et surtout la concentration des moyens de diffusion, (le pluralisme des sources d'information est de moins en moins respecté), aboutit à une uniformisation, alors que la démocratie postule la diversité et le pluralisme. Il y a de moins en moins de journaux, et ils se ressemblent de plus en plus. Et bien des pays sont au régime de la télévision unique.

Un député français qui s'effraie de ce phénomène social et moral, donc politique, a proposé un statut de la radiodiffusion, et pour justifier ce statut il imagine ce que sera l'état d'esprit des jeunes dans une quinzaine d'années ; de ceux qui ont 15 ans aujourd'hui et qui, dans quinze ans, auront 30 ans et accéderont à l'âge des responsabilités. Ces jeunes écrit-il, qui deviennent des spectateurs assidus de la télévision auront vu pendant toute l'époque de leur formation intellectuelle et morale les mêmes chefs-d'œuvre, ils auront assisté aux mêmes reportages, ils auront entendu les mêmes commentaires, les mêmes éloges, les mêmes condamnations et ils auront également subi les mêmes médiocrités.

J'ajoute que si la démocratie vise à inculquer aux citoyens le culte des idées et de la raison, la télévision et, dans une certaine mesure, la radio — et le magazine — fait moins appel aux idées qu'aux sentiments, moins à la réflexion qu'aux réflexes, moins à la raison qu'à l'irritationnel.

Mais comme il est évidemment stupide de refu-

ser le progrès, et donc l'existence des techniques modernes de diffusion, nous voici conduits à réinventer une démocratie qui permet de sauver les valeurs de la démocratie par les moyens de techniques qui apparemment les contredit.

\* \* \*

*Droits d'informer* : droit à être informé, devoir même d'être informé, c'est la première partie, c'est le premier volet du dyptique, le second plus classique étant le droit d'informer. On a fait déjà plusieurs révolutions pour la liberté de la presse. Nous sommes habitués à considérer qu'il n'y a pas de liberté publique sans liberté de la presse, sans liberté de l'information. C'est un fait d'histoire, c'est un fait vécu.

Mais nous sentons de plus en plus que cette notion qui satisfaisait nos aïeux est équivoque. Qu'il y a déjà contenu deux aspects de la liberté l'un formel, l'autre réel. Mirabeau le présentait déjà lorsqu'il disait : la loi ne fait que protéger la liberté de la presse, elle ne la donne pas. Et, en effet, le droit et la liberté de la presse étaient devenus le privilège de quelques-uns.

Il faut, il faudrait, aujourd'hui pour fonder un journal à Paris, je pense que ce serait la même chose à Bruxelles, deux milliards d'anciens francs français.

Déjà Lamennais l'observait lorsqu'il écrivait, il y a plus d'un siècle : « Il faut aujourd'hui de l'or, beaucoup d'or, pour avoir le droit de parler. Nous ne sommes pas assez riches. Silence aux pauvres. » Et Jacques Kayser a pu écrire un livre documenté et inquiet sur la presse qu'il a intitulé « Mort d'une liberté ».

1. La doctrine classique et libérale de la liberté de la presse est battue en brèche. Elle l'est par la doctrine communiste, par les doctrines autoritaires et par une nouvelle doctrine.

La doctrine communiste ? Il y a certes le fameux article 125 de la Constitution soviétique que son auteur, Staline, présentait en 1936 comme la plus démocratique du monde. « La loi garantit aux citoyens de l'URSS, la liberté de la parole, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté des cortèges et démonstrations de rue ». Aucune de nos constitutions n'avaient pensé garantir

jusqu'aux libertés des démonstrations de rue. Mais un parti unique, une presse, une agence Tass, d'ailleurs rattachée au Conseil des Ministres de l'Union Soviétique, qui se confondent avec l'État, ne font qu'un avec l'État, donnent un sens bien particulier à cette liberté.

La doctrine autoritaire veut que le journalisme soit au service, non seulement de l'État, mais d'un régime politique, voire même comme dans l'Allemagne Nazie, au service d'une communauté raciale. Nicolas II écrivait déjà à Guillaume II « Je suis complètement d'accord avec toi, la presse est une des malédictions des temps modernes ». Ni Hitler, ni Staline n'ont rien inventé.

2. La doctrine libérale garantit la liberté d'entreprise et de publication, elle la garantit face à l'État et à sa justice, mais la garantit-elle face à l'argent et à son injustice ? C'est un problème qui est, évidemment, apparu plus clairement après la guerre, et qui a fait éclater un paradoxe, que nous n'avons d'ailleurs pas encore réussi à résoudre. Après la première guerre mondiale, et plus encore après la seconde guerre mondiale, on s'est aperçu que l'industrialisation et la concentration des entreprises de presse en faisaient des affaires financières. Même lorsque le journal n'est pas au service des puissances d'argent, il est par lui-même une affaire financière.

Mais, d'autre part, on s'est mieux rendu compte, après la première et surtout après la seconde guerre mondiale, que l'information était devenue un facteur décisif du développement politique moral et culturel d'un pays, qu'elle était devenue une fonction sociale. Eclate alors le paradoxe entre des moyens d'information qui sont des affaires financières et le but de l'information, la raison d'être même de l'information qui est une fonction sociale.

Il fut une époque, au XIX<sup>e</sup> siècle, où la presse avait conscience de sa fonction sociale, mais ne pouvait l'assumer parce qu'elle manquait de moyens, qu'elle ne touchait qu'un petit nombre de gens ou qu'un petit nombre de provinces dans un pays.

Pendant son procès, après son fameux article « J'accuse » dans l'*Aurore*, Zola déclarait « Tout semble être contre moi. Les deux Chambres, le pouvoir civil, le pouvoir militaire, les journaux à grand tirage, l'opinion publique qu'ils ont empoi-

sonnée et je n'ai pour moi que l'idée, un idéal de vérité et de justice, mais je suis bien tranquille, je vaincrai. » Et Jacques Kaiser qui cite ces mots de Zola ajoute « Qui songerait aujourd'hui à engager un tel combat ? Qui, même s'il parvenait à lancer un numéro spécial de journal, affronterait le ridicule en s'écriant : « J'ai contre moi les entreprises de radio et de télévision, le micro m'est interdit, l'écran m'est refusé, cependant je suis bien tranquille, je vaincrai. »

3. C'est pourquoi une doctrine nouvelle du droit d'information et de la liberté réelle de la presse, s'est dégagée peu à peu sous l'influence d'ailleurs conjuguee, de l'idéologie communiste et de la conception catholique de la liberté. Antinomiques, certes, dans leurs fondements et dans leurs raisons, mais qui, sur ce plan là, se sont retrouvées, pour admettre qu'une liberté qui n'a pas les moyens de s'exprimer ou de se défendre, n'en est pas une. La liberté de prendre un congé, même payé, chacun le sait, c'est pour certains aller sur la côte d'Azur, et pour d'autres de rester chez eux. La liberté de l'enseignement permet aux riches d'envoyer leurs enfants dans des écoles de leur choix, elle oblige les pauvres à les envoyer dans les seules écoles publiques, je parle de la France. C'est toute la différence entre la liberté formelle et légale et une liberté réelle et pratique. Et, jamais, à mon sens, n'a été plus vrai le mot de Lacordaire « Entre le riche et le pauvre, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit ».

## DES MOYENS ET DES ERREURS

Pour affranchir la presse, on a donc pensé, notamment dans mon pays, à la loi. C'est un ministre de l'information, démocrate-chrétien, peu suspect de pensées hétérodoxes, et encore moins communistes, M. Pierre-Henri Teitgen, qui s'exprimait à la belle époque, je veux dire en 1944, de la manière suivante : « Il n'y a pas de liberté de presse quand les moyens matériels par lesquels s'expriment nécessairement ces libertés sont détenus par des puissances qui les utilisent aux fins de leurs intérêts. Il n'y a pas de liberté de la presse, même si une loi la consacre, dans un régime où une entreprise de presse honnête et propre est nécessairement déficitaire. Il n'y a pas de liberté de presse dans un régime où tous les services acces-

soires de la presse, ceux qui diffusent les journaux, ceux qui réunissent les publicités des journaux, ceux qui donnent des informations sont en fait entre les mains des grandes organisations économiques ». Et Joseph Rovin adaptant ou plagiant le mot de Lacordaire, écrivait, tout récemment : « En matière d'information comme dans d'autres secteurs, le libéralisme, le laisser-faire est devenu l'ennemi le plus dangereux de la liberté ».

On s'est donc efforcé, par la loi et l'intervention de la puissance publique, de préserver cette liberté réelle de la presse. Les moyens ont été nombreux, on a multiplié les aides financières de l'État pour que toutes les forces politiques ou sociales puissent avoir leur presse et leur moyen d'expression. Le prix du papier, le prix des communications, le prix des transports et les charges fiscales des entreprises de presse n'ont rien de comparable avec celles des entreprises normales ; elles sont très sensiblement inférieures, et même scandaleusement inférieures quelquefois. Mais c'est un élément essentiel de la liberté, parce qu'elle permet aux journaux pauvres de survivre et de lutter vaillamment contre le phénomène écrasant et uniformateur de la concentration.

Cependant, si les démocraties occidentales ne sont pas au régime du parti unique, elles sont de plus en plus, et c'est presque aussi grave, au régime du journal unique. Tout l'Ouest de la France, et notamment la Bretagne — sauf le Finistère — n'a qu'un journal, à Rennes, et c'est *Ouest-France*, 500.000 exemplaires, journal démocrate chrétien. Une autre région, le Sud-Ouest de la France, une dizaine de départements, un seul journal la *Dépêche du Midi*, de tendance radicale-socialiste. Il est bien certain que les partis de gauche, en Bretagne, et les partis modérés dans le Sud-Ouest ont les plus grandes difficultés à lutter contre l'influence d'un journal unique.

Deuxième moyen de sauvegarder une liberté réelle de l'information dans une démocratie : la protection juridique. Léon Blum, en 1936, avait proposé un statut de la presse garantissant sa liberté, sa liberté réelle, non seulement à l'égard de l'État, elle l'était de 1881, mais à l'égard de l'argent. Le Sénat, que pourtant à l'époque on appelait le Sénat républicain, a rejeté le statut proposé par Léon Blum. Une ordonnance de 1944 prise par le général de Gaulle a repris plusieurs idées essentielles du statut de 1936 qui tendait à

mettre à l'abri les journaux de l'influence, de la pression, de l'intrusion de l'argent ; il n'y a réussi qu'à demi.

Enfin, on a tenté après la guerre, d'assurer une base coopérative à tous les moyens dont doit disposer la presse, en amont et en aval. On avait pu constater avant la guerre que les fabricants et les marchands de papier tenaient à leur disposition les journaux, ou pouvaient les tenir à leur disposition, soit par le prix, soit même par l'approvisionnement, et pouvaient, par surcroît, grâce au bénéfice fait sur le papier, créer leurs propres journaux. On a créé un système coopératif, un comptoir du papier qui permet d'approvisionner à des prix convenables l'ensemble des journaux.

Pour l'agence de presse qui, comme dans la plupart des démocraties occidentales est unique, nous avons attendu 1957 pour instituer un véritable statut garantissant son autonomie à l'égard de l'État. Avant guerre, l'agence Havas était à la fois une agence d'information et une agence de publicité, et la publicité pouvait contaminer l'information. Par surcroît, les représentants de cette agence Havas, dans les pays étrangers, servaient souvent le quai d'Orsay. Aussi le Gouvernement comblait-il le déficit de l'agence.

Enfin, on avait pu constater avant guerre que l'entreprise Hachette, « le trust vert », tenait à sa disposition les journaux en refusant de les distribuer ou en leur imposant des conditions onéreuses de distribution ; on a donc créé au lendemain de la guerre un système coopératif qui, en grande partie par inexpérience, a dû peu à peu composer avec l'ancienne maison Hachette, de sorte que l'on peut dire aujourd'hui que le système coopératif est plus formel que réel.

Après ce tableau rapide des difficultés et des solutions, il faut reconnaître que les réformateurs d'hier et d'aujourd'hui avaient commis deux erreurs. La première, c'est d'avoir oublié qu'une entreprise de presse est aussi une entreprise commerciale et industrielle, hélas ! soumise aux servitudes économiques et financières de toute entreprise capitaliste. En plus de cela, la presse de la Résistance, chez nous, s'était fondée sans capitaux, sans capital même. Le Gouvernement avait prêté 300.000 francs de l'époque à chaque journal. Eh bien ! puisque l'argent n'allait pas à la presse, la presse hélas ! a été peu à peu à l'argent.

La seconde erreur, c'est que ceux qui avaient, sous l'occupation, rêvé d'une presse nouvelle, l'avait conçue comme une espèce d'îlot hérissé de défenses, contre ce qu'ils appelaient la corruption, « Un îlot, dont les habitants auraient certes des idées différentes, et peut-être opposées, mais qui pourraient les exprimer et les défendre avec une conscience dégagée de tout lien d'intérêt matériel. Ils pourraient ainsi tracer librement les chemins par où s'engagerait la politique française ». C'était un idéalisme très respectable, mais un rêve, car il était difficile de faire de la presse un îlot au milieu de l'océan d'une société demeurée dans son essentiel capitaliste dont l'organisation économique et sociale n'avait pas tellement évolué.

## SOLUTIONS

Il y a évidemment des solutions. Et je reviens à mon double critère du début, d'un régime démocratique.

1. Il faut assurer dans un régime démocratique le contrôle et la relève du pouvoir, il faut donc garantir la liberté de l'information. En ce qui concerne la presse, il convient donc de maintenir le contrôle des sources et des moyens et également de l'aide qui est accordée aux organes de presse et qui devrait d'ailleurs satisfaire à un minimum d'exigences sociales. Il est connu, ce n'est pas un secret de la profession, qu'il existe actuellement en France, un quotidien d'information qui vit uniquement sur les bénéfices réalisés par son propriétaire « sur la presse du cœur » qu'il publie d'autre part.

La deuxième recherche est celle même du statut des journaux. Il existe des expériences aux Pays-Bas, au Japon et en Angleterre. C'est une affaire de droit, car toutes les idées tournent autour de celle de fondation. La fondation chez nous ne permet malheureusement pas de faire des bénéfices, et une entreprise industrielle et commerciale en fait nécessairement. Mais autour de l'idée de fondation garantissant la stabilité et l'indépendance de l'entreprise, on pourrait imaginer un statut de journaux qui permettrait d'avoir les garanties morales et juridiques d'une fondation, et en même temps d'exercer une activité industrielle et commerciale.

Dans d'autres journaux, et je crois que c'est le cas du *Times* de Londres, des gouverneurs qu'on

appelle des « trusties », hommes d'âge, anciens magistrats, réputés pour leur indépendance d'esprit et pour leur honnêteté à l'égard des puissances d'argent et des puissances politiques, garantissent l'indépendance du journal, prennent éventuellement les décisions qui permettent de préserver cette indépendance.

\* Deuxième solution en ce qui concerne la radiotélévision. La radiotélévision est l'arme absolue de l'information qui ne peut pas être mise inconditionnellement dans les mains d'une seule puissance publique — ou privée. En Allemagne, la radiotélévision ne dépend pas de la République Fédérale mais des Länder. En 1961, le chancelier Adenauer a voulu créer une chaîne de télévision d'État, ou tout au moins fédérale, sans doute pour contrebalancer dans certains Länder l'influence socialiste. L'affaire a été soumise à la cour constitutionnelle de Karlsruhe et le décret du gouvernement fédéral a été annulé par la Cour avec notamment l'attendu suivant : cet instrument moderne de l'opinion ne saurait être remis à l'État ni à un groupe social quelconque.

Mieux vaut un statut démocratique de la télévision, mieux vaut le pluralisme des émetteurs que pas de statut du tout. Il y a l'exemple belge ; il y a l'exemple britannique où la télévision indépendante et commerciale est sous le contrôle du ministre des PTT qui désigne son directeur. Quant à la BBC, il existe un conseil de gouverneurs, un conseil de sages, nommés par la Reine pour une durée suffisante pour le rendre indépendant du gouvernement britannique, indépendant de la puissance publique comme de la puissance économique et qui garantit à la satisfaction des usagers des journalistes, des partis et des gouvernements l'indépendance de la radiotélévision. Il n'existe rien de comparable actuellement en France.

Doit-on aller plus loin ? Et coiffant aussi bien la presse que la radiotélévision, doit-on envisager la création d'un organisme central bâti sur le type coopératif et tripartite, puissance publique, usagers (c'est-à-dire téléspectateurs et lecteurs) organes de presse, de radio et de télévision. Doit-on envisager une sorte d'établissement public qui élaborerait la politique de soutien, garantirait le libéralisme, protégerait les informateurs des atteintes du dehors et des abus du dedans. Solution globale qui n'est peut être pas nécessaire actuellement dans certains pays, mais qui risque de le devenir dans

tous, si les moyens de diffusion modernes continuent de se développer.

2. Deuxième critère : la démocratie doit assurer la participation du citoyen à la vie politique et économique du pays.

Là, c'est un effort qui relève non seulement de la puissance publique, mais de tous les moyens d'éducation, par les mille et un procédés dont dispose l'éducation. Il faut bien reconnaître, qu'aujourd'hui, l'opinion publique est comme neutralisée par la presse à grand tirage et en grande partie par la radio-télévision, en dehors d'un réveil éphémère et peu fréquent pendant les périodes d'élection. L'esprit de la démocratie s'en trouve vicié et ses fondements compromis.

C'est évidemment à cette double condition, émancipation des moyens d'expression tant à l'égard de la puissance publique que de la puissance économique, et participation active et continue à la vie politique par tous les moyens de l'éducation que la démocratie peut être mise au service de l'information et l'information au service de la démocratie.

## NI FATALE NI NECESSAIRE

La démocratie, contrairement à ce que nos pères ou nos grands-pères croyaient et enseignaient, n'est pas toujours fatale, elle n'est pas toujours nécessaire ni même toujours possible. Elle n'est pas fatale, car le développement de l'instruction, celui de la presse, celui de la radio et même celui du suffrage universel n'ont pas développé pour autant la démocratie telle qu'on l'entend classiquement, mais plutôt contribué au développement du contraire de la démocratie. Sans doute, en raison de toutes sortes de révolutions de transformations brutales, sociales ou politiques, mais sans doute aussi parce que les hommes ont oublié que la démocratie n'allait jamais d'elle-même, qu'elle était un effort permanent et d'abord un effort sur soi.

Elle n'est pas fatale. Elle n'est pas non plus toujours nécessaire, ni même possible. Elle suppose certainement un degré de développement économique, culturel et donc politique. Cela ressort du spectacle du monde et notamment du tiers-monde. Mais on peut se demander si la démocratie correspond non seulement à un certain degré, mais à un

certain point optimum en deçà duquel elle est impossible, mais au-delà duquel, hélas ! elle devient de nouveau impossible. La démocratie ne serait pas une ligne continue et montante, mais suivrait plutôt le dessin d'une sinusoïde avec des sommets et hélas des abîmes.

La démocratie n'est pas non plus toujours possible. Il est bien certain que des pays subissant des mutations brusques, — révolutions sociales, indépendance politique qui d'ailleurs vont quelquefois de pair — ne sont pas adaptés aux méthodes politiques de la démocratie, ni même aux méthodes économiques du capitalisme ; il faut s'en rendre compte et être assez lucide pour l'admettre. La démocratie est un régime où le pouvoir est contrôlé et où l'opposition assure la relève du pouvoir. Encore faut-il que, physiquement parlant, le pays soit en mesure d'avoir deux équipes permettant la relève du pouvoir. Or, les pays qui accèdent à l'indépendance, en Afrique notamment, et même, hélas ! en Algérie, sont tout juste capables, quand ils le sont, de créer une équipe, un nombre suffisant d'hommes en mesure de prendre en charge l'administration et les destinées de leur pays. Ils ne peuvent se payer le luxe d'une opposition, c'est-à-dire d'une équipe de relève et de rechange.

Quand l'opposition se manifeste, elle est individuelle, mais elle file assez vite en prison ou en exil. Beaucoup d'hommes qui seraient capables de prendre en charge l'Algérie ne sont pas à Alger, mais à Paris, par la faute, bien sûr, de la guerre, mais par la faute aussi, c'est une parenthèse, d'Alger. Des phénomènes analogues se produisent dans d'autres pays africains.

La démocratie n'est pas toujours possible dans de nombreux pays et, par conséquent, le conflit de l'information et de la démocratie ne se pose pas dans ces pays, l'information est à sens unique.

Mais si la démocratie n'est pas fatale, le contraire non plus. S'il y a un poids de l'histoire, s'il y a un poids même des techniques modernes dont les réactionnaires, ont bien tort de sourire, car il existe, il y a aussi une pesanteur de l'humain, une pesanteur de l'homme dont les matérialistes, qui sont quelquefois d'ailleurs les réactionnaires, ont bien tort, eux aussi, de sourire. Lorsque le général de Gaulle disait, il y a quelques années, en parlant de l'Union Soviétique : « L'Université y tuera le parti communiste », il était une fois de plus assez

bon prophète. On a pu voir, quelques années après, un poète, un vrai, réciter ses poèmes devant la jeunesse moscovite, et le poète rentrer chez lui, même aller lire ses poèmes à l'étranger, et la jeunesse moscovite rentrer chez elle. La déstalinisation, si elle se poursuit, c'est une redécouverte de la démocratie c'est un peu de liberté qui s'insinue dans un univers et une société qui n'en connaissait plus.

D'un autre côté, nos sociétés occidentales se socialisent inconsciemment ou consciemment, car en succombant ou en cédant aux techniques modernes, soit d'encadrement, soit de diffusion, soit d'information, elles s'uniformisent, elles se socialisent, elles se rapprochent d'un régime, qui pourtant nous semble si éloigné et si étranger.

Cette seconde conclusion est un peu plus optimiste que la première, car elle permet à la limite

d'espérer que la solution du grand schisme, du grand schisme de l'occident, au total, qui divise en deux l'Allemagne, l'Europe, chacun de nos pays, en tout cas, la France et l'Italie, et quelquefois même chacune de nos consciences, ce grand schisme peut trouver son dénouement, non point dans un nouveau conflit, dans un nouveau déchirement, intérieur ou extérieur, mais dans un rapprochement progressif des deux systèmes de société et des deux systèmes politiques.

A une condition, cependant, c'est que les deux régimes et les deux sociétés, qui, consciemment à l'Ouest, inconsciemment à l'Est, sont en train de se ressembler, notamment quant aux techniques de l'information, n'oublie pas un vieux propos d'un philosophe qui servira de conclusion à cette communication : « Une société devient un enfer dans la mesure où on veut en faire un paradis ».



# La programmation de l'économie et la réforme de l'Etat

---

par Henri SIMONET,

Professeur extraordinaire aux Facultés de Droit et des Sciences politiques, sociales et économiques de l'Université de Bruxelles.

Chef de Cabinet du Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie.

★

Je voudrais d'abord remercier le Président de l'Institut belge de Science politique pour les paroles particulièrement flatteuses qu'il a eues pour moi et lui dire combien je suis sensible à l'honneur qu'il m'a fait en m'invitant à cette tribune.

Monsieur le Président, vous avez souligné avec raison qu'il n'existait entre la programmation et la planification, en fait, qu'une différence terminologique. Dans leur substance comme dans leurs objectifs, les deux méthodes de gestion de l'économie nationale que constituent la programmation et la planification sont identiques. Aussi, me serait-il sans doute permis d'employer indifféremment dans le courant de mon exposé l'un terme pour l'autre.

La première constatation que l'on peut faire est que, depuis une quinzaine d'années, la plupart des pays occidentaux se sont préoccupés du problème de rationaliser leur politique économique. A cette fin, ils recourent de plus en plus à des techniques que la science économique a élaborées dans le domaine de l'analyse et de la prévision. Ils espèrent ainsi imprimer à leur développement économique un rythme d'expansion supérieur à celui qui découlerait normalement du jeu des forces spontanées du marché.

Successivement les Pays-Bas, la France, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ont élaboré des plans de développement économique. Ils s'efforcent de concrétiser un objectif d'expansion économique optimale en réalisant une coordination entre

les productions et les investissements des différents secteurs de la vie économique, tout en veillant à assurer un certain équilibre entre la progression des revenus, de la consommation et du commerce extérieur. Je crois qu'on peut dire que le monde occidental a pénétré de manière, probablement irréversible, dans l'ère de la planification ou, si l'on préfère, de la programmation.

Le plan est devenu, pour ces économies, un véritable « substitut du marché », pour reprendre l'expression de M. Pierre Massé ; il est entré dans les réalités et dans les pratiques socio-économiques de ces Etats. Dans certains pays mêmes, comme la France, la planification est véritablement entrée dans la réalité quotidienne de la vie des entreprises et des administrations.

Nous avons recueilli, il y a quelques mois, les échos de la véritable « querelle des anciens et des modernes » qui s'est déroulée en Allemagne Fédérale sous le signe de la planification. Nous savons aussi que les Américains se sont particulièrement intéressés, au cours de ces derniers mois également, à la planification et plus particulièrement à sa version française. Enfin, la Commission exécutive du Marché Commun a, à son tour, exprimé le vœu que l'on mette au point, une véritable programmation européenne.

On constate donc que l'idée de planification connaît actuellement un engouement qui ne me paraît pas éphémère, même s'il faut se méfier des enthousiasmes excessifs.

Depuis quelques années, les spécialistes se sont efforcés de différencier les catégories de programmation. On a, par exemple, parlé de planification autoritaire qui serait la caractéristique des économies de type communiste, et que l'on oppose à la planification souple qui serait le fait des Etats occidentaux. Vous me permettrez de ne pas commencer cet exposé par une analyse détaillée de ces différents concepts. Je crois, en effet, que dans une matière aussi évolutive, il est prématuré de vouloir définir des catégories claires et précises. Je pense qu'il est de la planification comme du mouvement, qui se prouve dit-on en marchant; je crois que la planification s'élaborera en planifiant. Ce n'est qu'au terme d'une période de décanation qu'il sera opportun de dire que tel pays s'adonne à une planification souple ou à une planification indicative, ou à une planification coercitive.

Je voudrais fonder mon exposé sur la constatation que les structures traditionnelles de l'Etat paraissent ne plus être adaptées à la solution des problèmes fondamentaux, avec lesquels se trouve confrontée la société industrielle de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. La question se pose alors de savoir si la planification ne serait pas la voie, grâce à laquelle on parviendrait à réaliser cette adaptation des structures de l'Etat moderne. Il suffit, par exemple, d'évoquer le dernier ouvrage de M. Mendès-France « La République Moderne », dans lequel celui-ci fait reposer le fonctionnement de l'Etat moderne sur un plan pluriannuel, qui serait à la fois le cadre de son action et la base du « contrat » de législation qui l'unirait au Parlement.

Mon propos de ce soir n'est évidemment pas d'étudier en détails tous les problèmes d'ajustement et d'aménagement que soulève, sur le plan institutionnel, l'introduction dans notre vie économique de la programmation. Je voudrais me limiter à exposer très sommairement trois problèmes, ou plus exactement, ma vision de ces trois problèmes, parce que je n'ai pas l'ambition de fournir des solutions toutes faites.

Le premier problème est celui de ce que l'on a appelé le renforcement de l'autorité de l'Etat démocratique. Ce renforcement est une condition sine qua non de la réussite de la programmation économique.

Le deuxième problème concerne la conception de

la programmation, en accord avec les grandes organisations économiques et sociales. On ne peut plus nier leur rôle et elles doivent donc être intégrées dans le processus d'élaboration de la politique économique.

Le troisième problème est celui de l'insertion de la planification dans le fonctionnement des institutions parlementaires.

Mais d'abord, qu'est-ce que la planification ?

Dans sa forme la plus élémentaire, la planification, c'est, avant tout, l'élaboration d'un ensemble de prévisions cohérentes relatives à l'évolution future de l'économie nationale.

Il s'agit là d'une définition de base à laquelle on peut appliquer le caractère de « programmation indicative » dont on parle souvent. On souligne ainsi que, dans une programmation de ce type, les entreprises, les syndicats, les agents économiques se trouvent en face d'un ensemble d'informations qui ont pour eux aucun caractère contraignant. Tout ce que l'on attend d'eux, c'est qu'ils prennent connaissance du plan et qu'ils y adaptent leur comportement. Cette conception, qui tend à considérer la planification comme étant un ensemble de prévisions interdépendantes qui synthétisent de manière quantitative l'évolution future de l'économie, et plus particulièrement l'évolution spontanée des mécanismes de l'économie privée, est celle que l'on connaît dans les pays anglo-saxons sous le nom d' « economic planning ».

Je considère cependant qu'il n'y a de planification que dans la mesure où on se trouve en présence d'une orientation voulue et concertée de l'activité économique, et aussi d'une intervention active des pouvoirs publics destinée à guider cette orientation.

La planification ne se limite pas, dans ce cas, à l'aspect « indicatif » ou « informatif » dont je viens de parler. A côté de prévisions afférentes à l'évolution de certains secteurs industriels et aussi à l'évolution de certains facteurs déterminants de l'activité économique nationale, par exemple la démographie ou l'évolution de la conjoncture internationale, le plan comporte aussi l'établissement de priorités et la fixation des normes de production ou d'investissement qui s'écartent des chiffres que les forces spontanées du marché tendraient à réaliser, si on les laissait librement jouer.

Suivant la remarque de M. Bernard Cazes, le

plan est à la fois, dans cette conception, un « instrument de prévision » et un « instrument d'orientation ». De plus, dans cette optique, l'Etat ne reste pas passif, il intervient activement, parce qu'il veut précisément infléchir les mécanismes de l'économie privée. Pour cela, il doit alors prévoir des mesures qui lui permettront d'amener les entreprises privées à adapter leur gestion au plan et il doit aussi adapter et régler son fonctionnement au déroulement du plan. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, mais je crois que l'on peut reprendre comme définition de base pour le cours ultérieur de l'exposé celle qui est donnée par le professeur Perroux, c'est que dans cette perspective « le plan combine les moyens de la puissance publique et les réactions spontanées des consommateurs et des entreprises sur le marché ». J'ignore si l'on a déjà trouvé un vocable satisfaisant pour ce type de programmation, mais je crois que le terme le plus approprié qu'on puisse lui réserver, c'est celui de planification « incitative » ou programmation « incitative ».

Bref, toute planification du type français ou belge, et c'est ce type-là que je considérerai uniquement à partir de maintenant, comporte deux catégories d'objectifs. D'une part, des objectifs prévisionnels, que l'on détermine à l'aide d'une technique, qui est connue en analyse économique, sous le nom de « projections » et d'autre part des objectifs *normatifs* ou, si l'on préfère, *volontaristes*. Cette dualité d'objectifs est inévitable dans une économie mixte, où coexistent un secteur plus ou moins étendu, soumis à la tutelle de l'autorité publique ou géré par elle, et un secteur privé. Non pas que par vocation le secteur privé soit plus rebelle aux indications de la planification ; je crois, en effet, et c'est un observateur de la politique économique britannique qui l'avait fait observer ironiquement, que dans certains cas, le secteur privé réagira plus favorablement aux indications de la planification que le secteur public. Cet observateur faisait en effet remarquer, à propos de la politique économique anglaise que la différence entre les investissements privés et les investissements des industries nationalisées, c'est que le gouvernement avait parfois une certaine autorité sur les premiers, mais jamais sur les seconds.

Quoiqu'il en soit, dans une structure mixte de l'économie, une large décentralisation des décisions économiques est inévitable. Il est dès lors aussi inévitable que pour certaines branches d'activité,

il soit impossible de fixer les objectifs volontaires et qu'il faille se contenter de prévisions.

Eu égard à ce caractère dualiste des objectifs de la programmation dans un régime démocratique à économie mixte, quel est alors le contenu du plan ? Avant de répondre à cette question, je voudrais d'abord bien préciser la notion de plan, parce qu'elle n'est pas dépourvue d'une certaine ambivalence.

En effet, d'une part, le plan, c'est l'ensemble cohérent d'objectifs prévisionnels et *normatifs*, complété par les conditions de leur réalisation qui synthétise l'évolution orientée de l'économie nationale pour les 4 ou 5 années à venir.

Mais, d'autre part, c'est aussi l'ensemble des mesures de politique économique qui, dans le domaine des investissements, des prix, de l'énergie, de l'emploi, des revenus, des budgets tendront à la réalisation des objectifs énoncés dans le plan.

Déterminer le contenu du plan, c'est donc d'abord voir quels sont les objectifs et les conditions techniques pour réaliser ces objectifs, mais c'est aussi examiner l'ensemble de la politique gouvernementale qui, dorénavant, devra venir se situer dans le cadre qui est offert par le plan.

A titre d'exemple, voyons le programme quadriennal d'expansion économique du Gouvernement belge. Il comporte comme objectif central l'accélération du progrès économique dans notre pays. Cette accélération devant se traduire par un taux de croissance moyen pour les 4 années à venir du produit national brut de 4 %. Il en découle une série de conditions, par exemple, l'accroissement des investissements bruts fixes, qui doivent augmenter de 27,5 %, l'accroissement de la consommation privée qui, eu égard au fait qu'on veut accélérer la formation du capital, doit être plus modéré que l'accroissement des investissements et qui se situera à environ 14,5 % ; quant à l'accroissement de la consommation publique, il sera encore plus réduit.

Pour ce qui est maintenant des mesures d'exécution, on prévoira un ensemble de politiques destinées à réaliser ces objectifs : une politique industrielle, une politique de l'emploi, une politique énergétique, aussi une politique scientifique, et enfin, et ce n'est d'ailleurs pas le sujet le moins délicat, une politique des revenus.

Par exemple, les lois de juillet 1959 qui sont les dispositions légales qui permettent à l'Etat d'accorder des subventions d'intérêt aux entreprises privées, seront, dans toute la mesure du possible, utilisées dans une optique sélective, à la fois sur le plan des secteurs et sur le plan des régions. En d'autres termes, on s'efforcera de réserver le bénéfice de ces dispositions légales aux entreprises dont l'effort d'investissement et de production se fera dans les voies préconisées par la planification.

La Société nationale d'investissement, qui a été mis en place par le gouvernement également, doit alors intervenir à titre supplétif dans cette perspective pour réaliser les investissements ou pour appuyer les investissements dans les secteurs ou les régions où le secteur privé, en dépit des incitants qui lui seraient offerts, hésiterait à s'orienter.

La politique de l'emploi doit, elle, réaliser l'équilibre à la fois sur le plan des régions, mais aussi sur le plan des secteurs, entre la demande et l'offre de travail.

Quant à la politique des revenus, elle vise à maintenir l'équilibre entre les grandes composantes du produit national : il faut que la masse des revenus croisse à un certain rythme. Le problème est de veiller à ce que cette expansion des revenus reste en ligne avec les objectifs de la programmation économique.

Cela soulève deux problèmes considérables. D'une part, il faut que l'on puisse s'assurer régulièrement qu'il y ait une certaine liaison entre la progression des objectifs assignés aux entreprises privées, en matière de production et d'investissement. D'autre part, il faut qu'on conserve une certaine modération dans l'expansion des revenus. L'un étant évidemment la condition de l'autre et vice versa, il ne se concevrait pas qu'on laisse entière la liberté à l'expansion des revenus alors que les investissements et la production seraient strictement contrôlés, mais inversement, il ne se concevrait pas non plus que l'on bride de manière stricte l'expansion des revenus alors qu'on ne serait jamais certain que les objectifs de production et d'investissement puissent être réalisés.

Et cela m'amène au deuxième problème que soulève la politique des revenus : il est incontestable que cette politique des revenus qui découle inévitablement de la programmation économique, place l'organisation syndicale devant de nouveaux pro-

blèmes sur le plan de fonctionnement, du rôle et des méthodes du mouvement syndical.

Je voudrais vous rendre attentifs sur le fait que la réforme de l'Etat ne se limite pas simplement à la refonte des structures administratives traditionnelles. Elle doit véritablement porter sur tous les grands corps sociaux organisés qui composent un Etat, c'est-à-dire l'Etat lui-même, les organisations professionnelles, les organisations syndicales et d'une manière générale, tous les groupements d'intérêt qui prennent une place de plus en plus importante dans l'Etat. J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point tout à l'heure.

Les objectifs structurels de la programmation doivent être complétés par des méthodes d'action conjoncturelle. Cela veut dire que lorsque l'on fait une programmation, on se fixe certains objectifs à quatre ou cinq années d'échéance et on fait abstraction des fluctuations conjoncturelles. Cela implique que, sur le plan de la politique concrète, on doit pouvoir adapter le programme à mesure qu'il se déroule aux fluctuations de la conjoncture. Cette adaptation se fait grâce au budget économique.

Le budget économique est un budget, c'est-à-dire qu'il est un état prévisionnel qui englobe les ressources et les dépenses de la collectivité nationale dans son ensemble. Il peut être conçu de deux manières : 1° un simple état prévisionnel, et c'est le budget économique dans sa forme la plus simple ; 2° un état prévisionnel qui intègre deux éléments supplémentaires, à savoir la traduction en tranches annuelles du programme pluri-annuel et des mesures que l'Etat prend pour stabiliser le revenu national au niveau du plein emploi.

Du point de vue institutionnel, la situation est la suivante : l'organe technique est le Bureau de la Programmation Economique (B.P.E.), lequel dépend administrativement du Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie. C'est le B.P.E. qui élabore l'avant-propos de plan, sur base des directives du Comité Ministériel de Coordination Economique et Sociale et après avis du Comité National de l'expansion Economique. Ce dernier, qui est présidé par le Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie, groupe les représentants du Gouvernement, des organisations patronales et des syndicats.

Je voudrais compléter cette première partie par

une évocation sommaire de ce qui se fait dans deux pays étrangers pour montrer qu'au fond les méthodes sont relativement identiques et posent d'ailleurs des problèmes identiques dans tous les pays à régime démocratique. Je prendrai pour cela le cas de la France et de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire si vous voulez d'un pays à vieille planification et d'un pays à planification récente.

D'abord, je voudrais examiner très rapidement les organes et ensuite les procédures d'établissement, pour l'un et pour l'autre d'ailleurs.

Pour ce qui est des organes, vous savez comme moi qu'à la base de la planification française existe un « Commissariat général au Plan de Modernisation et d'Équipement », qui s'appuie sur un état-major de spécialistes relativement réduit, mais surtout sur les administrations existantes. Au-dessus se trouvent deux organes : d'une part, le « Conseil Economique et Social » ; d'autre part, le « Conseil Supérieur du Plan », qui groupe quelques représentants du gouvernement et les grands dirigeants des différentes organisations syndicales, ainsi que les dirigeants de quelques grosses institutions financières.

C'est au Conseil Supérieur du Plan qu'a incombé le soin d'approuver le Plan une fois qu'il a été élaboré par le Commissariat. Dépendant du Commissariat, il y a les « Commissions de Modernisation » qui rassemblent les représentants du Commissariat et ceux des secteurs professionnels concernés, ainsi que des organisations syndicales.

Par cette pratique, puisqu'il y a une Commission de Modernisation par secteur concerné par la planification, le gouvernement français veut associer à la fois à la préparation et à la mise en œuvre du plan les intéressés, c'est-à-dire les entreprises industrielles elles-mêmes et les syndicats. J'ajoute qu'à quelques variantes, c'est la méthode qui a été utilisée en Belgique.

En outre, il y a également quelques commissions que l'on a qualifiées d'horizontales par rapport aux commissions de modernisation que l'on disait verticales, c'est-à-dire qu'elles s'occupaient chacune d'un secteur déterminé. Les commissions dites horizontales sont celles qui s'occupent de quelques problèmes qui sont propres à tous les secteurs, c'est, par exemple, la commission de l'emploi, la commission du financement et enfin une commission qui paraît jouer dans la planification française un très

grand rôle, qui, d'ailleurs, dans une certaine mesure, double le rôle du Conseil Supérieur du Plan, c'est la « Commission de l'équilibre ».

Il s'agit d'une Commission qui, théoriquement, est chargée d'examiner les conditions de cohérence globale du plan. En fait, elle groupe une vingtaine de personnes qui émanent des grandes entreprises, des groupes financiers importants et des institutions financières publiques. Ils y négocient un véritable contrat d'adhésion des grandes forces sociales et économiques du pays aux objectifs de la planification.

Cela comporte, pour les membres de cette commission, un engagement moral de participer dans toute la mesure de leurs possibilités à la réalisation du plan.

Pour ce qui est de la procédure, elle se traduit d'abord, au départ, par l'établissement d'un document de base purement technique rédigé par le Commissariat au Plan, en collaboration avec les administrations spécialisées, et en particulier, le Service d'Études Economiques et Financières du Ministère des Finances. Ce document est approuvé par le gouvernement, qui émet alors les directives qui guideront la confection du plan. Le projet de plan est alors transmis aux Commissions de Modernisation. On s'efforcera d'y réaliser une coordination des investissements et des productions à l'intérieur de la commission entre les différentes entreprises industrielles qui sont représentées.

Cet effort de coordination connaît d'ailleurs des succès divers, suivant la nature des secteurs. Dans certains secteurs on a abouti à de fort bons résultats, dans d'autres secteurs, très visiblement, on a abouti à des résultats très maigres, les entreprises s'étant bornées à grappiller quelques renseignements, dont elles ont d'ailleurs fait leur profit, sans arriver à une collaboration véritable et à une coordination effective de leurs projets d'investissement.

En Grande-Bretagne, on trouve le même effort d'associer les intéressés à la préparation et à la mise en œuvre de la planification. En effet, si c'est le Treasury Department qui a, jusqu'à présent, été le centre de toute la politique économique et financière du gouvernement britannique, on s'est aperçu que si l'on voulait réaliser de manière équilibrée et relativement sûre, des objectifs d'expansion qui dépasseraient les taux actuellement réalisés par l'économie britannique, il fallait véritablement inté-

resser à la préparation des mesures que cela impliquait, à la fois les représentants des entreprises industrielles et aussi les représentants des syndicats.

D'où la création de deux organes : d'une part, le « National Development Economic Council » et d'autre part, la « National Incomes Commission », que les Anglais, toujours très férus de surnoms, ont appelé d'une part « Neddy » et d'autre part « Nicky ». Le « National Development Economic Council » est l'homologue du Comité National de l'Expansion économique en Belgique et du Conseil Supérieur du Plan, en France. Il est donc aussi un organe où siègent des représentants du gouvernement, des représentants des syndicats, des représentants des grandes fédérations professionnelles patronales et où se négocie véritablement l'orientation que l'on donnera à la politique économique et à la programmation économique. La « National Incomes Commission » a pour mission de négocier la politique des revenus.

Ceci dit, je voudrais maintenant en venir à la deuxième partie de mon exposé et évoquer rapidement avec vous certains des problèmes que soulève, sur le plan institutionnel et politique, la mise en œuvre de la programmation.

Je crois que, la première condition de la réalisation et du bon fonctionnement de la programmation économique est ce que l'on appelle de manière très générale le renforcement de l'Etat. Entendez par là, en fait, le renforcement de la branche exécutive de l'Etat. C'est évidemment un problème qui a été agité, depuis maintenant, je crois, près de 30 ans dans le monde occidental et à la base duquel on trouve le sentiment à peu près unanime que la démocratie traditionnelle telle qu'elle a été engendrée au XIX<sup>e</sup> siècle, n'est plus adaptée pour résoudre les problèmes de la société industrielle du XX<sup>e</sup> siècle.

On a même prétendu que le régime parlementaire était totalement incapable de faire face à ces problèmes, certains ont d'ailleurs été jusqu'à la limite de cette conception en rejetant purement et simplement toute forme de démocratie, qu'elle soit parlementaire ou qu'elle soit présidentielle.

Je crois profondément que l'on peut poser en tout cas en principe, que la démocratie étant le seul régime qui garantisse aux individus la sauvegarde véritable d'une série de droits, qui sont devenus de

véritables attributs de la personnalité, il ne peut être nullement question de la remettre en cause. Mais il faut cependant se rendre compte de ceci, et Maurice Duverger l'a parfaitement illustré dans un de ses derniers ouvrages : suite à l'extraordinaire extension des compétences de l'Etat dans le domaine financier, économique, social, scientifique, culturel, la démocratie est mieux sauvegardée par un Etat fort que par un Etat faible.

Ce renforcement du pouvoir exécutif est évidemment indispensable, mais il ne peut pas se faire par la mise en tutelle du Parlement.

Le premier aspect du renforcement du pouvoir exécutif est la nécessité d'une continuité dans l'action gouvernementale. Celle-ci est indispensable pour plusieurs raisons. D'abord, parce que la programmation implique elle-même une vue d'ensemble du développement économique pour une période de 4 ou 5 ans. Elle ne s'accommode donc pas de l'instabilité du pouvoir exécutif. J'ajoute que la stabilité me paraît beaucoup moins une question de règles juridiques ou de prescriptions qu'une question de mœurs politiques et de données politiques concrètes.

Par ailleurs, si le gouvernement doit pouvoir prendre l'avis des grandes forces économiques et sociales, afin de réaliser la démocratisation de la planification, il faut éviter que l'Etat ne soit soumis à des pressions qui feraient disparaître la perspective de l'intérêt général et qui la remplaceraient par la perspective d'intérêts particuliers.

Pour éviter ce danger, deux conditions doivent être réalisées :

D'abord, il faut que l'Etat jouisse de l'autorité nécessaire, en particulier sur le plan financier. L'Etat ne jouira de l'autorité nécessaire que dans la mesure où lui-même respectera un ensemble de règles de gestion strictes, qui lui garantiront que ces interventions n'entraîneront des dépenses indues qui, finalement, se traduiraient par des charges fiscales accrues pour les contribuables.

Ensuite, il doit pouvoir manifester vis-à-vis des groupes d'intérêts la cohésion interne qui découlera de la présence au pouvoir et dans les partis d'hommes capables de mener avec lucidité et courage les politiques exigées par l'intérêt général.

A l'intérieur des partis politiques, qui restent le canal le plus autorisé de l'action politique, on

devrait faire l'effort de revision et d'adaptation nécessaire, eu égard à l'évolution de la société moderne, pour tirer sur le plan des programmes concrets les conséquences qui s'imposent, et s'efforcer d'aboutir aux solutions que l'on préconise.

Je crois que cette action serait d'autant plus aisée à mener que, préalablement, ou en tous cas, parallèlement, on mène auprès de l'opinion publique une vaste campagne d'information, afin de la rendre sensible vis-à-vis des problèmes qui se posent dans la société moderne. En effet, dans un régime démocratique, il n'y a pas de politique possible sans l'adhésion de ceux auxquels elle s'adresse. Et les citoyens ne réagiront évidemment favorablement en face de cette politique que si on leur a d'abord clairement expliqué ce vers quoi cette politique tend, quels sont ses objectifs et quelles sont aussi les conséquences de politiques moins courageuses ou moins lucides.

Ce devoir d'information de l'opinion publique ne doit pas seulement peser sur les hommes politiques. Il incombe également aux dirigeants des organisations syndicales ou des organisations patronales. Il faut souhaiter que ceux-ci feroient preuve de ce que les Anglo-Saxons appellent l'« economic state-manship », c'est-à-dire la capacité de réagir sur le plan économique et social, en homme d'Etat.

Un autre aspect du renforcement du pouvoir exécutif réside dans l'adaptation de l'Etat aux tâches de coordination dont l'importance n'a cessé de croître.

Il n'y a pratiquement plus de problème économique d'une certaine importance qui ne mette en cause au moins deux ou trois départements ministériels. La coordination prime presque l'exécution.

La programmation accentuera encore ce phénomène de par sa nature.

Les différentes solutions qui ont été adoptées sur le plan institutionnel peuvent être ramenées à deux grandes catégories :

D'une part, charger un ministre de la gestion d'un département qui regrouperait à la fois, la politique des prix, la politique de promotion des investissements, la planification, les organes de l'économie concertée, dont je vous parlerai d'ici un instant, et qui présiderait en même temps un comité qui regrouperait les ministères techniques, c'est-à-dire

l'industrie, le commerce, l'énergie, l'agriculture. Cette solution a été appliquée en France en 1945.

Toutefois, une structure dans laquelle le ministre de l'Economie Nationale ou de la Coordination Economique, qui ne serait pas responsable de l'équilibre budgétaire, pourrait exercer son autorité sur le ministre des Finances est difficilement concevable.

D'autre part, confier la coordination économique au Ministre des Finances ; l'argument des partisans de cette solution étant que la planification recourt surtout aux mécanismes financiers, au budget, à l'aide aux investissements privés, aux subventions.

En Grande-Bretagne cependant, on a paru vouloir s'écarter de cette solution. En effet, étant donné le surcroît de charges que cela représente pour le ministre des Finances, le vœu a été exprimé qu'un ministre de la Coordination Economique qui fût dégagé de toute responsabilité financière soit chargé de la coordination de la politique économique et de la mise en œuvre de la programmation et que le ministre des Finances se cantonne dorénavant dans ses tâches purement financières.

J'ajoute que l'importance des tâches de coordination ne résulte pas simplement de la mise en œuvre de la programmation, mais elle résulte aussi du fait que, pour les pays européens, on s'est engagé dans la voie de l'intégration européenne. Un grand nombre de problèmes qui se posent sur le plan de l'intégration européenne concernent au moins deux ou trois départements ministériels. Dans ce domaine aussi, il faudrait prévoir un coordonnateur responsable de la conception d'une politique d'ensemble et la mise en œuvre de cette politique par les départements techniques.

J'ai fait allusion, et ce sera le troisième point concernant le renforcement de l'Etat, à l'importance des organes de l'économie concertée. La programmation économique dans un régime démocratique implique l'adhésion des forces économiques et sociales ; il faut dès lors les associer à la préparation et à la mise en œuvre. Cela implique que l'on mette sur pied des organes qui assurent cette collaboration des organisations patronales et des organisations syndicales à l'élaboration de la politique économique.

C'est dans cette perspective d'ailleurs que la

commission présidée par M. De Voghel, Vice-Gouverneur de la B.N.B., je reprends ici un exemple belge, a préconisé la création d'un Conseil Supérieur de Finances. Il est, en effet, apparu que si l'on voulait réaliser la programmation économique, les techniques d'ordre financier ont une très grande importance. Dès lors, il importe de coordonner l'action des organismes financiers publics et privés, dans la perspective de la programmation économique. Or, dans un régime comme le nôtre, où l'on procède par incitation ou par persuasion, il n'est pas question d'émettre des injonctions pures et simples. Il faut véritablement associer les organismes responsables à la mise en œuvre des décisions et à leur conception.

Cette pratique tendra à se généraliser, dans la mesure où l'on veut faire de l'économie concertée, c'est-à-dire de l'économie qui se caractérise par un accord des grandes forces sociales sur les objectifs de la politique économique. Il faut nécessairement que l'on mette en place des organes qui assurent cette collaboration. Il y a cependant lieu d'éviter un écueil, c'est ce que j'appellerai la « parcellisation de l'Etat », c'est-à-dire le découpage de l'Etat en une série d'organes collatéraux auxquels on attribuerait chaque fois une parcelle de pouvoir régalién, dans le domaine économique, le domaine social, le domaine financier. La conséquence en serait que, finalement, l'Etat se trouverait littéralement disloqué. Nous n'aurions alors pas atteint ce renforcement du pouvoir exécutif dont je parlais tout à l'heure comme étant une des conditions fondamentales de la réalisation de la programmation économique.

Ayant ainsi parlé de l'économie concertée et des organes qu'elle implique, je voudrais vous dire quelques mots également d'un deuxième aspect de la réforme de l'Etat, c'est l'intégration organique des grandes forces sociales dans les processus décisionnels de l'Etat moderne.

On peut partir d'une constatation : le fait syndical s'est imposé à peu près à toutes les formes d'organisation sociale visant à défendre des intérêts. Il se rencontre aussi bien maintenant dans l'agriculture que dans les fédérations patronales.

La programmation a donné une dimension nouvelle à ce phénomène :

D'abord, parce que si l'on veut que la planification soit à la fois démocratique et efficace, les

grandes forces économiques et sociales doivent être associées à la préparation.

Ensuite, parce que la mise en œuvre de la programmation suffise qu'entre les entreprises, les syndicats professionnels, les organisations qui sont concernées par la politique économique, il y ait de véritables « courroies de transmission ». Ces « courroies de transmission », ce sont par exemple, les commissions de modernisation ou les commissions d'expansion que l'on a créées en Belgique pour assurer la liaison entre l'organe central planificateur et ceux qui devront mettre finalement la planification en œuvre.

Il y a donc véritablement place dans les Etats modernes pour un nouveau processus de consultation portant sur l'aspect spécifiquement économique et social de la vie politique. Ce processus doit normalement entraîner la création d'un vaste conseil qui couvrirait les domaines économique et social et qui permettrait au Gouvernement de prendre l'avis des grandes organisations sociales en face des objectifs de la programmation économique.

J'hésite, toutefois, à prolonger le raisonnement jusqu'à dire que cet organe devrait nécessairement avoir une compétence législative et qu'il devrait, en dernière analyse, se transformer en un véritable Sénat économique.

Je crois, en effet, que le rôle d'une assemblée délibérante, élue au suffrage universel, doit être de donner une vision d'ensemble des problèmes. Un Sénat économique ne donnerait jamais qu'une tranche de la vie globale, politique et sociale. Il y aurait un très grave danger à ce que finalement ce Sénat économique se mue purement et simplement en un organe corporatiste.

Ceci dit, un Conseil économique et social qui assurerait la liaison des forces vives de la nation, du point de vue économique et social, aurait un rôle immense à jouer. Ce rôle pourrait se situer sur trois plans :

D'abord, il serait le lieu où se déroulerait le dialogue social qui permettrait de répartir entre les différentes catégories socio-professionnelles le revenu national accru découlant de la planification.

Le mécanisme de la revendication syndicale et de la création de revenus tel qu'il a joué jusqu'à présent, c'est-à-dire sur le plan principalement professionnel, doit être complété par une approche glo-

bale, qui permettrait de voir ce qu'est le revenu national, comment il s'est accru, quelles sont les catégories qui se sont plus accrues et de voir alors par quels aménagements on peut procéder à un partage équitable du produit de l'expansion économique.

Le deuxième aspect de la tâche d'un Conseil économique et social serait évidemment la préparation du travail parlementaire. Il est incontestable que le Parlement a été peu familiarisé et est, en tous cas, peu outillé jusqu'à présent pour aborder le traitement des problèmes économiques que soulève la programmation.

Mais je crois que si l'on pouvait mettre sur pied un organisme, le Conseil économique et social, qui serait en quelque sorte le conseiller technique du Parlement, qui, à l'instar du Conseil d'Etat qui prépare l'aspect juridique du travail parlementaire, préparerait l'aspect spécifiquement technique, il jouerait un très grand rôle.

Le troisième aspect de son action serait la collaboration dans le cadre d'une économie concertée entre l'Etat d'une part et les intérêts sociaux et économiques, qui me paraît inséparable du fonctionnement de la programmation économique, dans un régime démocratique.

Enfin, j'aborderai maintenant un dernier problème : celui de l'insertion de la programmation économique dans le fonctionnement des institutions parlementaires. Dans ses remarquables « Propos constitutionnels », M. Pierre Wigny a regretté que le Parlement ne soit pas plus souvent saisi de grands problèmes. Et il a également regretté que lorsque cela se produisait, ce n'était malheureusement pas dans le cadre d'un plan d'ensemble. Je crois que précisément, la programmation économique, ou plus exactement, l'association du Parlement à la préparation de la programmation économique est le moyen de répondre à cette préoccupation de M. Wigny. Il est vrai que dans la plupart des états occidentaux, l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est toujours un équilibre précaire et que, malheureusement, l'abondance et aussi la technicité des matières fait que trop souvent il est rompu au détriment du Parlement.

Lors même que les dispositions juridiques garantissent au Parlement que rien ne se fera sans qu'il soit consulté, il faut bien constater que, souvent, le fait que la matière soit trop technique,

entraîne que le Parlement traite trop superficiellement le problème qui lui est soumis. Comme le disait très justement le doyen Hauriou : « le problème du débat entre l'exécutif et le législatif devient de plus en plus le problème du débat entre un interlocuteur bien informé, qui est le pouvoir exécutif, et un interlocuteur mal informé, qui est le pouvoir législatif ».

Alors, comment pourrait-on remédier à cela ? De deux manières : la première consisterait à associer le Parlement à la détermination des grandes options de la programmation économique ; la deuxième, en s'appuyant sur le Conseil économique et social, le Parlement disposerait d'avis autorisés qui expriment l'avis de spécialistes qui sont directement concernés par la programmation économique comme le sont les chefs d'entreprise et les syndicalistes.

Pourquoi faudrait-il se limiter aux grandes options ? D'abord, parce que le plan étant un ensemble interdépendant d'objectifs et de moyens, si le Parlement pouvait exercer librement son droit d'amendement, la programmation deviendrait très rapidement un ensemble tout à fait incohérent d'objectifs et perdrait toute signification et dès lors toute utilité.

D'un autre côté, il est nécessaire que le Parlement se prononce sur la programmation, parce que celle-ci, incontestablement, va infléchir et parfois modifier très considérablement le destin de la collectivité. Il est certain, par exemple, qu'il n'est pas indifférent pour les conditions de vie de la population de savoir que l'on va réserver une partie plus considérable qu'antérieurement du produit national brut à la formation du capital, au lieu de la réserver à la consommation. Il n'est pas indifférent non plus de savoir si l'accroissement de la productivité se traduira par un accroissement de la production ou par une diminution des heures de travail et par là par une augmentation de loisirs. Il n'est pas non plus indifférent pour l'avenir social et même humain d'une collectivité, de savoir que, si l'on opte pour une politique accentuée d'investissement, ces investissements seront surtout des investissements productifs, au niveau des entreprises industrielles, ou bien, comme c'est le cas de l'orientation qui a été donnée au quatrième plan français, on fera principalement porter l'effort sur ce qu'on a appelé les investissements sociaux, c'est-à-dire les investissements d'intérêt général.

Tout cela, me paraît être du domaine du Parlement, qui aura ainsi, à côté de la vision sectorielle et partielle que donnera le Conseil économique et social, l'occasion de donner une vue globale et de manifester les réactions de la population, sur ces options fondamentales qui détermineront alors toute la préparation technique du plan.

Voici, Monsieur le Président, ce que je voulais dire dans l'espace du temps qui est, je crois, traditionnellement imparti aux orateurs, sur ce problème extrêmement important.

J'ai eu l'occasion de faire allusion au fait que les prescriptions juridiques ou les modifications purement institutionnelles ne résoudreient pas le considérable problème avec lequel nous sommes

confrontés et que la programmation peut contribuer à résoudre. Je crois qu'il y a là surtout une question de lucidité d'abord, d'examen objectif des problèmes et ensuite de courage, aussi bien au niveau des citoyens qu'au niveau de ceux qui ont pour mission de les guider, c'est-à-dire non seulement les hommes politiques, mais encore du fait du développement de cette économie concertée dont j'ai parlé, des dirigeants des grandes organisations sociales et économiques. Nous ne devons certainement pas perdre l'espoir, nous devons avant tout trouver la ressource en nous-mêmes. Je ne pourrais d'ailleurs que vous citer à cet égard-là la parole du César de Shakespeare, disant : « Le mal est en nous-mêmes, cher Brutus, il n'est pas dans les astres ».



# Le contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes\*

par Max FRANK,

Professeur extraordinaire à l'Université Libre de Bruxelles. Inspecteur des Finances.

★

## I. LE PROBLEME

Parmi les objectifs du programme gouvernemental figure, en bonne place, celui d'assurer une meilleure perception de l'impôt.

La sous-estimation fiscale de la matière imposable et les discriminations de fait qui en résultent font naître un climat de méfiance entre les classes sociales, en même temps qu'elles favorisent un esprit d'incivisme fiscal dommageable pour nos institutions.

Plutôt que d'aggraver encore la charge de la fiscalité pour ceux qui la supportent déjà pleinement aujourd'hui, il importe de remédier aux inconvénients de l'évasion de la matière imposable.

Faut-il rappeler, à cet égard, que la fraude entraîne soit une réduction du produit global de la fiscalité, soit un relèvement compensatoire des taux et pénalise ainsi les contribuables honnêtes ou placés devant l'impossibilité de frauder ?

Elle a, d'autre part, pour conséquence de fausser les conditions de concurrence entre les entreprises.

Le professeur Coart-Fresart le soulignait comme suit dans son rapport de 1937 :

« En raison des taux élevés de nos taxes, l'évasion de l'impôt par un concurrent est de nature, en de nombreux cas, à rendre intenable la situation du commerçant qui, soit par correction, soit par nécessité, acquitte régulièrement l'impôt.

» Le dommage qui résulte de la fraude pour le Trésor est incomparablement moindre que celui qu'elle cause aux hommes d'affaires respectueux

de la loi, au détriment desquels elle vicie fondamentalement les conditions de la concurrence et pour lesquels elle crée un état de choses proprement intolérable » (1).

La fraude contrarie le progrès économique si elle donne à des entreprises peu productives des avantages concurrentiels sur des entreprises plus efficaces et plus rentables. Elle aboutit aussi, particulièrement sous la forme de l'évasion fiscale, à donner une orientation artificielle à l'activité économique ainsi qu'aux structures des entreprises, lorsque les contribuables règlent leurs affaires en fonction de considérations d'ordre fiscal plutôt que d'ordre économique. Elle raréfie les capitaux (thésaurisation ou exode), les contribuables qui ont dissimulé des bénéfices étant amenés à les soustraire à l'attention du fisc.

Dans un pays comme la Belgique, la sous-estimation fiscale des revenus atteint des proportions incompatibles avec une bonne gestion des finances publiques. En ce qui concerne le seul domaine de la taxe professionnelle et de l'impôt complémentaire personnel à charge des revenus professionnels des entreprises individuelles, la perte pour le Trésor s'élèverait à plus de 10 milliards par an (2). Ces évaluations sont corroborées par le rapport de l'ancienne Commission du revenu national qui fut présidée par le professeur F. Baudhuin (3). On y trouve les évaluations suivantes en ce

\* Texte de la conférence faite le 7 janvier 1963 à l'Institut belge des Sciences administratives.

(1) Rapport sur la simplification des lois d'impôts, *Moniteur belge*, Bruxelles, 1937.

(2) M. FRANK, *Analyse macroéconomique de la fiscalité belge 1913-1958*, Bruxelles, Dulbéa, 1960, p. 316.

(3) Commission du revenu national, *Le revenu national de la Belgique de 1948 à 1954*, Institut national de statistiques, Bruxelles, 1955 (stepoil).

qui concerne la sous-estimation fiscale des revenus des entreprises individuelles : avocats : 43 %, notaires : 17 %, autres professions libérales : 50 %, commerçants et artisans : 50 %.

Pour les droits de succession, la sous-estimation fiscale des valeurs successorales serait de l'ordre de 40 % (4), ce qui, au niveau actuel de ces droits, est de nature à entraîner une moins-value pour le Trésor de plus d'un milliard par an.

Il existe très peu d'évaluations relatives à la sous-estimation fiscale dans le domaine de la taxation du chiffre d'affaires. Elle atteindrait cependant un niveau très important ; on cite le chiffre de 66 % dans des branches telles que la bijouterie, la joaillerie, l'orfèvrerie. Le professeur J. Van Houtte, ancien Ministre des Finances, écrit à ce sujet ce qui suit :

«... les experts ne me contrediront pas si j'affirme que la cause principale, et de loin, de la sous-estimation fiscale, par fraude proprement dite, doit être recherchée du côté de la non-application de la taxe de transmission, car le Trésor perd à la fois le produit de la taxe éludée et un élément indispensable à l'évaluation des bénéfices professionnels » (5).

Il paraît d'autant plus utile de rappeler ces chiffres que l'on peut lire dans le recueil publié en 1962, « En hommage à Victor Gothot », que nous ne disposons d'aucun chiffre belge en la matière... (6).

Dans notre droit public, la mission de veiller à la juste perception de l'impôt est confiée à trois instances différentes.

En premier lieu, aux administrations fiscales de l'Etat : l'Administration des Contributions directes, celle de l'Enregistrement et des Domaines et celle des Douanes et Accises.

Interviennent en deuxième lieu les Cours d'appel et la Cour de cassation. Leur action est, dans le domaine qui nous occupe, plus épisodique, en raison du fait que les instances judiciaires ne sont en général, appelées à se prononcer sur des affaires fiscales que dans les cas où les contribuables sont demandeurs en appel d'une décision de l'Administration. On peut donc affirmer qu'en l'occurrence il s'agit surtout de mettre un frein aux exagérations éventuelles du fisc, et non pas d'une

intervention ayant pour objet de lutter contre la fraude.

Il faut citer enfin le Pouvoir législatif qui, par le truchement de la Cour des comptes, exerce, en vertu de la Constitution, un contrôle général sur l'ensemble des recettes de l'Etat.

La loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus vient de renforcer les pouvoirs d'investigation de l'Administration des Contributions directes ; celle du 27 mars 1962 a déjà fourni à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines les moyens de contrôler les transports de marchandises par route. Il sera ainsi possible de prévenir de nombreuses ventes s'effectuant sans facture, sans paiement de la taxe de transmission et aussi sans déclaration à l'impôt direct des bénéfices résultant de ces transactions.

Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à déposer, le plus rapidement possible, un projet de loi sur la répression pénale de la fraude fiscale, ainsi que sur la réforme de la procédure fiscale. Les rapports afférents à ces questions, qui furent rédigés par deux commissions présidées par l'Avocat général Ganshof van der Meersch (7), faciliteront grandement sa tâche dans ce domaine.

Les différentes mesures légales déjà adoptées par les Chambres législatives ou en préparation, sont de nature à améliorer les moyens d'action du Pouvoir exécutif et du Pouvoir judiciaire en vue d'assurer l'exacte perception de l'impôt. Rien, au contraire, n'est prévu jusqu'à présent pour renforcer, dans le domaine dont il s'agit, l'action de la Cour des comptes. Or, c'est sans doute le contrôle sur les recettes fiscales exercé par ce Haut Collège qui est actuellement le moins poussé, qui laisse le plus à désirer.

Il résulte des chiffres cités ci-dessus relatifs à la sous-estimation fiscale de la matière imposable que l'action des administrations fiscales dans le

(4) M. FRANK, Analyse macroéconomique de la fiscalité belge 1913-1958, *op. cit.*, p. 249.

(5) J. VAN HOUTTE, Réflexions sur une réforme fiscale, in Problèmes fiscaux d'aujourd'hui, Bruxelles, 1962, p. 101.

(6) G. HOUCHEON, Psychosociologie de la fraude fiscale, Faculté de Droit de Liège, 1962, p. 377.

(7) Rapport de la Commission d'étude de la répression pénale de la fraude fiscale et Rapport de la Commission de la réforme de la procédure fiscale, *Doc. parl.*, Ch. des Repr., session 1961-1962, 264, n° 1 (Annexe II).

domaine de la juste perception de l'impôt ne donne pas satisfaction. Cette situation, faut-il le dire, ne met pas en cause la conscience professionnelle des agents du Fisc, ni leur probité. Elle découle d'une organisation en partie surannée des administrations fiscales, d'une insuffisance quantitative des cadres et de leur formation professionnelle parfois trop spécialisée, de certaines lacunes assez importantes dans la législation déterminant les pouvoirs d'investigation qui sont conférés aux agents du Fisc et, surtout, de l'existence d'un climat général qui ne leur permet pas d'appliquer dans toute leur rigueur les armes que la loi a mises à leur disposition.

Le caractère trop « compartimenté » du Ministère des Finances (8), la mission essentiellement technique qui lui est dévolue et la portée individuelle des décisions des directeurs provinciaux constituent également des facteurs qui empêchent les administrations fiscales d'acquiescer une vision complète sur le phénomène de la fraude fiscale pris dans son ensemble et sur les remèdes appropriés qu'il y aurait lieu d'adopter en vue de la ramener à des proportions raisonnables.

Il est, par ailleurs, indiscutable que dans le cadre actuel de la procédure judiciaire, les Cours d'appel et la Cour de cassation ne se voient imposer qu'un rôle tout à fait secondaire sur le plan de la lutte contre la fraude fiscale. Leur mission consiste, comme on l'a vu, à protéger les contribuables contre les exagérations éventuelles du Fisc et leur intervention ne porte que sur des cas individuels.

C'est dire le rôle important que pourrait et devrait jouer, dans le domaine dont il s'agit, la Cour des comptes en sa qualité d'organe de contrôle des opérations financières de l'État pour le compte du Parlement.

Les membres de la Cour, nommés directement par le Pouvoir législatif et, de ce fait, à l'abri de toute pression d'ordre gouvernemental, sont particulièrement bien placés pour émettre, en toute indépendance, un avis autorisé sur le point de savoir si les lois fiscales sont appliquées par les administrations de recettes conformément à la volonté du Législateur. Ce rôle serait, en outre, facilité par la circonstance que la Cour n'aurait pas à s'occuper d'innombrables dossiers individuels, comme c'est le cas pour les administra-

tions fiscales et les Cours judiciaires. Pour éclairer le Parlement, il serait, au contraire, loisible à la Cour d'axer ses investigations sur les aspects généraux et les problèmes de principe que pose l'exécution des lois fiscales.

L'objet de la présente communication consiste à examiner la nature des réformes qu'il conviendrait d'apporter au statut légal de la Cour des comptes pour lui permettre d'exercer pleinement ses prérogatives constitutionnelles en matière de contrôle des recettes de l'État.

## II. EN DROIT

Il convient, pour commencer, de rappeler les attributions imparties à la Cour des comptes par la Constitution et les lois.

Dès l'origine, les dirigeants de l'État belge se sont préoccupés de la comptabilité publique. Cela résulte de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 15 octobre 1830 (« Une Cour des

---

(8) Le problème de la structure des administrations fiscales mérite qu'on s'y attarde, car il est particulièrement important. Alors qu'en Allemagne fédérale, en France et aux Pays-Bas, par exemple, tous les services fiscaux font partie d'une seule et même administration des impôts, il y a toujours en Belgique trois administrations fiscales indépendantes : l'administration des Contributions directes, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'administration des Douanes et Accises. Ce cloisonnement des services fiscaux ne paraît pas rationnel.

1° Il est en partie en opposition avec la pratique, puisque l'administration des Douanes et Accises, par exemple, opère des recettes pour le compte de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines (droits compensatoires à l'importation en matière de taxe de transmission).

2° Il empêche la création de grands services communs à tous les impôts, dans les domaines des conventions internationales, des études économiques et statistiques et surtout dans celui de la lutte contre la fraude, alors qu'il s'agit en l'occurrence de combattre un phénomène en chaîne : la non-application de la taxe de transmission prépare le terrain à la sous-estimation fiscale des revenus et celle-ci à son tour rend possible la sous-estimation des valeurs successorales.

3° Il indispose les contribuables qui sont exposés à recevoir successivement la visite de contrôleurs de chacune des trois administrations, alors que l'exercice du contrôle fiscal par un seul agent à compétence multiple serait à la fois moins vexatoire pour le contribuable honnête et beaucoup plus rentable pour l'administration.

4° Il va, enfin, à l'encontre du mouvement en faveur de l'harmonisation des systèmes fiscaux des pays du Marché commun. Cette harmonisation impliquera une coopération de plus en plus étroite entre les administrations fiscales des Six. Il est, à cet égard, nullement indifférent si dans chaque pays les services fiscaux sont regroupés en une seule administration ou séparés les uns des autres par des cloisons administratives qui se superposent aux frontières fiscales entre les pays.

Voir aussi à ce sujet : Fr. LOECKX, B. VAN DIONANT et G. NEYENS, *Éléments de la Science des Impôts*. Ed. Ministère des Finances, Bruxelles, 1963, tome 2, pp. 300 à 303.

comptes sera établie... ») et de la délibération du Congrès national du 13 décembre 1830 ; le 30 décembre de la même année, la Cour des comptes était créée.

Quant au but poursuivi, il est ainsi défini par A. Vaernewijck, Conseiller honoraire à la Cour des comptes :

« Lors de la séance du Congrès du 23 décembre 1830, M. De Muelenaere a, dans un rapport remarquable, exposé les raisons pour lesquelles une Cour des comptes a été créée par le Congrès national avant même la promulgation de la Constitution... L'urgente nécessité d'un contrôle sérieux sur les finances de l'Etat fut soulignée...

» Il résulte clairement du fait que le Constituant a, en outre, donné une définition très détaillée des attributions de cette Cour et stipulé que le compte général de l'Etat serait soumis aux Chambres avec les observations de ce Collège, que les auteurs de notre Charte nationale ont conçu la Cour des comptes comme une émanation du Pouvoir législatif et comme totalement indépendante vis-à-vis du Pouvoir exécutif.

» La Cour est donc, en fait, un organisme chargé de contrôler la régularité et l'exactitude de l'exécution des budgets de l'Etat et la gestion du Trésor, pour le compte et à la place du Parlement qui ne dispose ni du temps ni des connaissances professionnelles nécessaires » (Traduction) (9).

Dans le même sens, H Matton, à l'époque Premier Président de la cour des comptes, écrivait :

« La première (des attributions de la Cour) comprend le contrôle de toutes les opérations financières, de leur légalité dans le sens le plus étendu et spécialement dans le but d'assurer l'interprétation la plus exacte des intentions des Chambres dans le vote du budget, en même temps que la sauvegarde des intérêts du Trésor dans l'appréciation du lien juridique dont résultent les dettes et, dans un grand nombre de cas, les créances du Trésor (Constitution, article 116 ; Loi du 29 octobre 1846, articles 5, 14 et 17). — Voy. *Pand. B.*, verbo Cour des comptes, n° 39, 71 et s., 113 et s., 117 et s.

» Dans une seconde catégorie des devoirs que la loi impose à la Cour, se classent ses relations avec le Parlement, dans le but de le renseigner quant aux manquements aux lois budgétaires et

de lui assurer le vote de la loi de compte avec le moyen de mettre éventuellement en jeu la responsabilité ministérielle du chef de l'exécution du budget (Constitution, articles 115 et 116 ; Loi du 15 mai 1846, article 33 ; Loi du 20 juillet 1921, article 5) » (10).

Le fait que la Cour des comptes soit chargée du contrôle de « l'exécution du budget » et d'une manière plus large de celui « de toutes les opérations financières » de l'Etat, implique, à notre avis, l'obligation pour elle de surveiller ses recettes, car celles-ci font partie intégrante du budget au même titre que celles-là.

Sous réserve de ce qui sera dit par après, le professeur F. Amerijckx enseigne à cet égard : « La Cour des comptes... doit exercer le contrôle sur toutes les recettes de l'Etat, sans distinction » (Traduction) (11).

Pourtant, les auteurs sont d'accord pour dire que si la Cour des comptes exerce entièrement ses pouvoirs quand il s'agit des dépenses, elle le fait moins en ce qui concerne les recettes.

Chose significative, comme l'expose H. Matton :

«... dans les premières années de notre indépendance, la Cour réclamait en vain les documents justificatifs des recettes des budgets et du Trésor » (12).

Et ce même auteur de préciser que :

« Les attributions de la Cour des comptes, en ce qui concerne les revenus de l'Etat, ne sont pas aussi nettement déterminées dans la Constitution qu'en matière de dépenses... » (13).

Car, si l'article 116 de la Constitution stipule que la Cour des comptes « est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public », ce n'est qu'en matière de dépenses que ce même article précise que la Cour « veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». Mais, puisqu'aux termes de l'article 115 de la loi fondamentale « Toutes les recettes et dé-

(9) *Administratief Lexikon*, verbo Rekenhof, pp. 7 et 8.

(10) *Les Nouvelles. Droit budgétaire*, n° 94.

(11) *Het Rekenhof in België*, n° 66, Ed. E. Bruylant, Bruxelles, 1947.

(12) *Op. cit.*, n° 1388.

(13) *Ibid.*, n° 1447.

penses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes », on peut en inférer que le Constituant a entendu confier à la Cour le contrôle aussi bien des recettes à opérer que des dépenses à acquitter. Il aurait certes mieux valu que l'article 116 eut été plus explicite sur ce point et que la disposition disant que la Cour « veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé » eut été complétée par une autre du genre de la suivante « ... et à ce que les recettes à opérer soient effectivement encaissées ».

H. Matton observe à ce sujet :

« La Cour ne saisit pas indistinctement toutes opérations de recettes, comme elle liquide toutes les dépenses. C'est dans les comptes généraux et dans les comptes des comptables qui leur servent de soutien, que s'opère la vérification des recettes (Loi du 15 mai 1846, articles 10, 42, 43 et 49). La Cour y trouve le moyen de s'assurer qu'il n'y a pas d'impôts perçus en dehors de ceux dont la loi a autorisé le recouvrement (Constitution, article III) » (14).

« Chaque fois que le droit acquis à l'Etat trouve son origine dans la loi... », écrit encore H. Matton, « la liquidation de la somme due au Trésor est contrôlée par la Cour des comptes dans l'exercice de prérogatives aussi étendues qu'en matière de dépenses (Loi du 15 mai 1846, article 48). Elle vérifie l'application à la recette de la loi ou des clauses et conditions qui la régissent, les pouvoirs du Ministre de la faire naître » (15).

D'après le Premier Président honoraire de la Cour des comptes, celle-ci possède donc, en principe, des prérogatives aussi étendues sur le plan du contrôle des recettes que sur celui du contrôle des dépenses. Mais, et ceci paraît très important, « l'exception à ce principe en matière d'impôts et de péages, ne s'explique que par l'impossibilité de soumettre à la Cour les éléments de toutes les perceptions, le contrôle de leur établissement étant abandonné à des autorités déterminées par la loi ou aux services de surveillance des comptables » (16).

Ce n'est donc pas une question de limitation des pouvoirs de la Cour qui fait obstacle à l'exercice de toutes ses prérogatives en matière de contrôle des recettes, mais un facteur d'ordre purement technique : l'impossibilité matérielle de soumettre à la Cour les éléments de toutes les percep-

tions. H. Matton omet cependant de signaler que cet obstacle matériel pourrait être levé facilement par l'organisation d'un contrôle sur place.

Le professeur F. Amerijckx fait la même constatation :

« ... le contrôle des recettes n'est pas permanent... et le susdit contrôle est toujours exercé à posteriori. Pour vérifier l'exactitude, la légalité et la régularité des recettes, la Cour dispose donc du matériel de vérification établi par l'Administration et se base essentiellement sur les rapports ou déclarations des fonctionnaires de contrôle responsables prévus par l'article 14 de la loi du 15 mai 1846 » (Traduction) (17).

Et cet auteur d'ajouter :

« La question se pose dès lors de savoir si la Cour peut se contenter d'une telle justification » (Traduction) (18).

Quant au Conseiller Vaernewijck, après avoir exposé les difficultés d'un contrôle sur les recettes, il rappelle les dispositions de l'article 6 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et plus spécialement l'article 48 aux termes duquel « Les chefs des départements ministériels remettent à la Cour des comptes : ... 3° des extraits du montants des rôles des impôts directs, indiquant les quotités par province et par commune ».

Et il conclut d'une manière significative :

« Néanmoins, il faut admettre que la réglementation en vigueur présente une lacune importante à la base, puisque l'organisme de contrôle ne dispose que du matériel de vérification produit par l'administration à contrôler. De sorte que, en matière de contributions directes, par exemple, il n'est pas possible de contrôler si l'assiette a été établie exactement.

« Dans l'organisation actuelle de notre administration fiscale, il peut difficilement être remédié à ce mal » (Traduction) (19).

A. Vaernewijck déclare donc sans ambages qu'en matière de contributions directes, par exemple, il n'est pas possible pour la Cour des comptes

(14) *Ibid.*, n° 1447.

(15) *Ibid.*, n° 1448.

(16) *Ibid.*, n° 1448.

(17) *Op. cit.*, pp. 66-67.

(18) *Ibid.*, p. 67.

(19) *Op. cit.*, pp. 17-18.

de contrôler si l'assiette a été établie exactement. Mais, pas plus que H. Matton, il n'indique qu'il pourrait être remédié facilement à cette situation grâce à l'organisation d'un contrôle sur place par la Cour.

L'auteur qui vient d'être cité soulève, au contraire, le problème de l'organisation de la responsabilité des ordonnateurs de recettes :

« On a, il est vrai, écrit-il, émis l'opinion que, à l'instar de ce que le Législateur a décidé en matière de dépenses, il faudrait instaurer la responsabilité d'un ordonnateur des recettes. Ce fonctionnaire serait responsable devant la Cour des comptes.

» Semblable réforme fondamentale a déjà été étudiée par certaines commissions, mais pour le moment, il n'y a pas encore de solution en perspective » (Traduction) (20).

Certains spécialistes, qui se sont penchés sur le problème du contrôle par la Cour des comptes des recettes de l'Etat et qui en ont constaté les insuffisances, font valoir que si lacune il y a, elle n'est pas propre à notre pays. F. Amerijckx, par exemple, écrit ce qui suit à ce sujet :

« Pas plus qu'en Belgique, en France et dans d'autres pays, la Cour des comptes néerlandaise ne contrôle les recettes qui constituent de beaucoup la plus importante source de revenus, à savoir les contributions. Elle n'examine donc pas non plus, si, par exemple, la cotisation d'un contribuable a été exactement calculée. La régularité de la taxation, la liquidation et la perception des contributions sont, en effet, assurées de manière satisfaisante dans les dits pays par l'organisation hiérarchique des administrations fiscales » (Traduction) (21).

Ce serait cependant une erreur de penser que partout à l'étranger les institutions de contrôle externe des opérations financières de l'Etat se bornent à contrôler les recettes fiscales au seul stade du recouvrement et abandonnent au Pouvoir exécutif le soin de leur contrôle au stade de la détermination de l'assiette et de la liquidation de l'impôt.

C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le Contrôleur et Vérificateur général des comptes (Comptroller and Auditor General), exerçant sa mission au nom et pour le compte de la Chambre des

Communes, contrôle les recettes fiscales dès le stade de leur enrôlement (« Exchequer and Audit Departments Act, 1921, Section 2 »). Ce contrôle, le Contrôleur et Vérificateur général des comptes est habilité à l'effectuer selon qu'il le juge utile, soit au siège des administrations centrales, soit dans les bureaux locaux de recettes.

On rencontre des institutions similaires non seulement dans d'autres pays anglo-saxons ou faisant partie du Commonwealth britannique, mais également dans des jeunes Etats, tel que Israël. Le Contrôleur de l'Etat, nommé par le Président de l'Etat et responsable seulement de ses actes envers le Parlement israélien (Knesseth), exerce un contrôle sur place (loi numéro 5718 de 1958 réglant les fonctions du Contrôleur de l'Etat (22). Dans les bureaux d'impôts importants, les agents du Contrôleur de l'Etat procèdent d'une manière permanente à des vérifications par coups de sonde ; dans les bureaux moins importants, la vérification se fait d'une manière intermittente par des contrôleurs itinérants.

Il est, enfin, intéressant de signaler que même dans les pays où, à l'heure actuelle, la Cour des comptes n'exerce aucune supervision systématique sur l'enrôlement et la liquidation des impôts, des voix autorisées se sont élevées en vue de combler cette lacune. Ce fut notamment le cas au III<sup>e</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui s'est tenu des 3 au 10 mai 1959 à Rio-de-Janeiro et auquel participèrent des représentants des Cours des comptes d'un grand nombre de pays occidentaux, dont la Belgique. Une résolution y fut adoptée à l'unanimité, recommandant que :

« Le contrôle ne doit pas seulement porter sur le recouvrement de la recette d'après les comptes présentés par les percepteurs, mais aussi, dans la mesure du possible, examiner si le versement de l'impôt a obéi à la législation appliquée » (23).

Il importe, enfin, d'insister sur un dernier point qui revêt une grande importance. Les lois budgétaires ont une signification juridique différente pour

(20) *Op. cit.*, p. 18.

(21) *Op. cit.*, p. 69.

(22) State Comptroller of Israel, Annual Report n° 12 for the year 1961, Jerusalem, mars 1962, pp. 261 à 269.

(23) Annales du III<sup>e</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Rio de Janeiro, 1959, p. 223.

les recettes et pour les dépenses. Pour celles-ci, la décision du Parlement ne constitue qu'une simple autorisation : en principe, le Gouvernement garde la *faculté* d'engager ou non les dépenses. Pour celles-là, au contraire, le vote des Chambres emporte l'*obligation* à charge de l'Administration de percevoir les recettes (autres que l'emprunt), à telle enseigne que la *non-perception* constitue une infraction, car la loi des finances met en application, pour un an, la loi fiscale et toutes deux ne laissent aucune liberté à l'Exécutif. Il s'agit, dans chaque cas individuel, de la détermination de la créance de l'Etat sur le redevable, créance qui est fixée par la loi fiscale. C'est dire que l'Administration ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire en matière de recettes fiscales, que sa compétence est, dans ce domaine, rigoureusement liée. La Cour des comptes doit, dès lors, s'assurer que toutes les recettes prévues au budget ont effectivement été perçues et que les entrées de fonds ont fait l'objet d'une comptabilité précise. Cela signifie qu'en matière de contributions directes, la Cour devrait veiller spécialement à la fixation de l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire à la détermination des éléments constitutifs de la base de l'impôt.

Car, à défaut de passer aux cribles l'opération des recettes dès la phase de la fixation de l'assiette de l'impôt, le contrôle exercé sur les phases suivantes (la liquidation et le recouvrement) devient en partie illusoire, l'acte fondamental étant la fixation de l'assiette.

Il faut donc appliquer aux recettes, par analogie, les méthodes de contrôle imposées par la loi de 1846 à la Cour des comptes pour les dépenses : la Cour apprécie la *réalité*, la *régularité budgétaire* et la *légalité* de la recette, notamment la légalité des cotes d'impôt reprises au rôle des contributions (assiette et liquidation) (24). En droit, par conséquent, la Cour a le pouvoir de vérifier le travail des administrations fiscales et d'estimer que ces dernières ont mal appliqué la loi et qu'elles ne perçoivent pas toutes les recettes établies par les textes fiscaux.

Ceci pose le problème de l'organisation de la responsabilité des « ordonnateurs de recettes », l'article 9 *bis* de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat ne visant que les « ordonnateurs de dépenses ». On a déjà vu qu'une réforme dans ce sens a été étudiée par différentes commissions,

mais que jusqu'à présent aucune solution valable n'a encore été trouvée.

### III. EN FAIT

On peut se demander les raisons de l'inégalité du contrôle que la Cour des comptes exerce respectivement sur les recettes et les dépenses, de cet abandon à l'Exécutif d'un contrôle aussi essentiel.

Il convient de rappeler, en premier lieu, que les lois de 1846 sur la comptabilité de l'Etat et l'organisation de la Cour des comptes datent de l'époque libérale, c'est-à-dire d'un temps où l'on se souciait surtout d'éviter la dilapidation des deniers publics entrés dans la caisse de l'Etat (25).

Pour le surplus, le régime fiscal du XIX<sup>e</sup> siècle était peu élaboré et la détermination de la matière imposable à cette époque chose relativement aisée. Les impôts directs étaient essentiellement liés à la propriété immobilière (contribution foncière), à l'exercice de certaines professions (droit de patente), à certains indices (taxe somptuaire basée sur le nombre de domestiques et celui des chevaux et voitures appartenant aux contribuables), ou encore à l'usage de certaines voies de communication (péages). Les impôts indirects comprenaient les droits de douane, les droits d'accises et les droits d'enregistrement (droits de succession, droits de mutation immobilière, etc.).

Enfin, aussi longtemps que notre pays a connu le régime électoral censitaire, l'intérêt du citoyen n'était pas toujours de dissimuler la matière imposable, mais au contraire d'en exagérer l'importance. Comme le note J. Van Houtte (26) :

« Le régime électoral était à base censitaire. Certains contribuables se chargeaient volontiers d'une aggravation d'impôts pour devenir électeur. Une loi de 1879 ordonne un contrôle sévère afin d'éviter les exagérations des contribuables et la restitution des sommes perçues en trop ». « Ainsi — déclarait le Ministre Graux, le 27 juin 1879 —

(24) Le problème de la réalité ne se posera pratiquement jamais; celui de la régularité se posera si le budget des Voies et moyens pour l'exercice n'a pas encore été voté (c'est le budget qui rend applicables les différentes lois fiscales).

(25) Cf. notamment l'article 14 de la loi du 15 mai 1846 et l'article 9bis de la loi du 29 octobre 1846.

(26) Réflexions sur la fraude fiscale, in *Revue nouvelle*, 15 juillet 1946, pp. 101 à 116.

pourrait-on chasser les intrus et prendre au collet ceux qui se servent de fausses clés pour pénétrer dans les comices électoraux ».

Le Ministre des Finances s'attaquant aux contribuables trop généreux envers le Trésor, comme cela nous change...

Ce sont ces circonstances qui expliquent qu'au XIX<sup>e</sup> siècle on a cherché surtout à assurer un contrôle strict des dépenses par le canal de la Cour des comptes. Pour les recettes fiscales et les péages, les redevables avaient à leur disposition des recours contentieux ; on n'imaginait pas que les administrations fiscales puissent ne pas appliquer la loi fiscale dans son intégralité. Un simple contrôle administratif interne à l'Exécutif paraissait suffisant. Aussi, le besoin d'un contrôle sur l'exacte perception de l'impôt par un organe parlementaire ne s'était pas fait sentir.

Une deuxième raison, également historique, explique la circonstance qu'en fait la Cour n'a jamais exercé ses prérogatives dans le domaine des recettes fiscales que d'une manière occasionnelle. Les administrations fiscales sont de vieilles administrations qui vivent de traditions fort anciennes et qui, bien avant les autres, ont participé à la majesté du pouvoir. Personne n'ose trop y toucher, encore moins interférer dans leurs activités. Il s'agit d'un Etat dans l'Etat, et lorsqu'on parle du « Pouvoir » que constituent les bureaux, on évoque généralement les Finances.

Des raisons pratiques, auxquelles il a déjà été fait allusion, justifient de même cette abstention : l'impossibilité de soumettre à la Cour les éléments de toutes les perceptions. Le volume d'affaires qu'entraînerait le contrôle des perceptions et des bureaux de taxation dépasserait ce que pourrait normalement traiter la Cour. Il en va de même d'ailleurs pour certaines catégories de dépenses (celles du Ministère de la Défense nationale, par exemple). A tout vouloir contrôler, on ne contrôle plus rien, surtout lorsque le contrôle se veut et global et minutieux.

Enfin, une raison psychologique, peut-être fondamentale, explique l'abstention de la Cour. Les membres de celles-ci — et le personnel des bureaux — sont, de l'avis de tous, des techniciens éprouvés du droit budgétaire appliqué. Or, le droit fiscal est un monde tout à fait différent, une technique juridique en soi nouvelle, à la dévotion de

laquelle instrumentent de vieilles administrations puissantes et aussi hermétiques dans ce domaine que la Cour l'est dans le sien. La Cour des comptes est, dès lors, mal armée en vue de pénétrer dans ce domaine juridique neuf pour elle qu'est la loi fiscale et de vérifier les mérites de l'application que l'on en fait.

Ces diverses raisons expliquent le caractère fragmentaire et insuffisant du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les recettes fiscales (27).

Il faut, à cet égard, opérer une double distinction :

1<sup>o</sup> Le contrôle au stade de la détermination des éléments constitutifs de l'assiette et de la liquidation de l'impôt d'une part, au stade du recouvrement d'autre part ;

2<sup>o</sup> Le contrôle des droits au comptant et des droits constatés.

#### 1. Contrôle de la détermination des éléments constitutifs de l'assiette et de la liquidation des impôts.

a) Pour les *droits au comptant*, c'est-à-dire ceux dont le paiement est exigé au moment même où se produit le fait générateur de la recette et où les opérations sont effectuées directement en échange d'espèces (vente de timbres et vignettes, droits d'enregistrement, certains impôts indirects, etc.), le contrôle exercé par la Cour des comptes est limité ; il consiste principalement à veiller à ce que toutes opérations de l'espèce soient enregistrées dans les comptes des comptables.

b) Pour les *droits constatés*, c'est-à-dire ceux pour lesquels un enrôlement ou une formalité analogue précède la perception (impôts directs, droits de succession, etc.), le contrôle ne porte pas sur la constatation même du droit. Celle-ci incombe aux fonctionnaires ordonnateurs des administrations fiscales, qui disposent de larges pouvoirs d'investigation et d'appréciation permettant, par exemple, la taxation par comparaison. Le contrôle de ces opérations est assumé directement par des fonctionnaires de surveillance et des inspecteurs

(27) L'exposé qui suit sur les modalités du contrôle des recettes par la Cour des comptes emprunte de larges extraits au rapport belge, présenté par R. Stocq, Conseiller à la Cour des comptes, au III<sup>e</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, *op. cit.*, pp. 124 à 135.

fiscaux qui ont pour mission de faire assurer l'exacte perception des impôts ainsi que de provoquer la régression de la fraude ; ils sont responsables devant le Ministre des Finances de tout déficit irrécouvrable pouvant être occasionné par un défaut de vérification. La Cour ne vérifie donc pas les rôles d'imposition qui lui sont transmis par les administrations fiscales ; elle se contente de leur certification par les fonctionnaires de surveillance de ces administrations.

En cette matière, la Cour exerce seulement une action épisodique, notamment lorsque la vérification d'autres comptabilités lui fournit l'occasion de découvrir des infractions aux lois fiscales. Elle intervient également lorsque, à l'occasion de dépenses résultant de dégrèvements autorisés par l'Administration, elle découvre la réduction ou l'annulation de droits légalement acquis au Trésor d'après la jurisprudence de la Cour, cet abandon de droits excède la compétence du Ministre pour autant que l'insolvabilité du débiteur ne soit pas établie, et requiert donc l'approbation des Chambres législatives.

## 2. Recouvrement des droits.

En ce qui concerne le contrôle des écritures de recouvrement, les attributions de la Cour des comptes sont, en principe, importantes, compte tenu de la mission de caractère juridictionnel qu'elle assume à l'égard des comptables.

Outre la vérification matérielle de l'enchaînement des comptabilités et de la régularité des écritures du compte, la Cour doit s'assurer que tous les droits à recouvrer ont été perçus en temps utile ; éventuellement, elle exige une justification du comptable et s'assure que les intérêts de l'Etat ont été sauvegardés. Par exemple, si une perte résulte pour le Trésor du fait que des droits n'ont pas été recouverts et sont atteints par la prescription, la Cour examine si le non-recouvrement ne provient pas de la négligence du comptable et s'il a fait en temps opportun toutes les diligences et poursuites nécessaires ; elle décide, par arrêt motivé, si le comptable peut obtenir décharge ou si sa responsabilité est engagée, auquel cas elle fixe le montant du débat mis à sa charge. Dans la pratique, cependant, lit-on dans le rapport belge au III<sup>e</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, « le contrôle systématique de l'apurement des droits

n'est effectué qu'à l'égard des comptes de gestion relatifs à des recettes non fiscales » (28).

On peut donc conclure, qu'en matière de recettes fiscales, la Cour ne surveille que les opérations de recouvrement et abandonne aux administrations compétentes, le contrôle de l'établissement et de la liquidation de l'impôt. **Pratiquement, la Cour se contente de recevoir le relevé des rôles d'imposition et de vérifier si les receveurs ont perçu les montants mis à charge des contribuables ou ont fait toutes les diligences requises par les règlements.**

## IV. PROPOSITIONS

Il ressort de l'exposé qui précède que l'exercice insuffisant par la Cour des comptes de ses prérogatives en matière de contrôle des recettes, résulte essentiellement des causes suivantes :

1<sup>o</sup> L'imprécision des prescrits tant constitutionnels que légaux en la matière.

2<sup>o</sup> Les difficultés matérielles d'exercer le contrôle des recettes fiscales en l'absence de l'organisation d'un contrôle sur place.

3<sup>o</sup> Le défaut de spécialisation de la Cour et de ses bureaux en matière de droit fiscal.

4<sup>o</sup> La rigidité des institutions qui ne se sont pas suffisamment adaptées aux changements provoqués par la nouvelle fiscalité directe et indirecte instaurée après la guerre 1914-1918.

Seule une réforme institutionnelle et fonctionnelle de la Cour des comptes est à notre avis susceptible de surmonter ces difficultés. Quelle devrait être cette réforme ? L'analyse à laquelle nous nous sommes livré, aura sans doute permis de deviner la nature des mesures auxquelles nous songeons. Nos suggestions portent essentiellement sur les quatre points que voici :

1. La création, au sein de la Cour des comptes, de deux Chambres nouvelles chargées du contrôle des recettes fiscales ou l'extension du cadre des deux Chambres actuelles en vue de permettre la création, au sein de chacune d'elles, d'une section plus spécialement chargée du contrôle des recettes fiscales.

(28) *Op. cit.*, p. 128.

2. L'insertion dans la loi organique de la Cour des comptes d'une disposition stipulant explicitement qu'en matière de recettes, le contrôle de la Cour des comptes ne porte pas seulement sur le recouvrement, mais également sur la fixation de l'assiette et la liquidation de l'impôt.

3. L'organisation par la Cour des comptes d'un contrôle sur place. On a vu que c'est là une condition « sine qua non » pour que la Cour puisse pratiquement exercer ses prérogatives dans le domaine du contrôle des recettes.

4. La communication, au moins une fois par an, à la Chambre des Représentants des observations de la Cour au sujet de l'exercice de son contrôle sur les recettes fiscales.

### 1. Réforme de la structure de la Cour des comptes.

Deux formules peuvent être envisagées en vue d'adapter la structure de la Cour des comptes à l'exercice de sa mission de contrôle des recettes fiscales dès le stade de l'établissement de la matière imposable : ou bien l'extension du cadre des deux Chambres actuelles, ce qui rend possible — par la voie du Règlement d'ordre de la Cour — la création au sein de chacune d'elles d'une section chargée plus spécialement du contrôle fiscal, ou bien la création de deux Chambres nouvelles, ayant dans leurs attributions le contrôle des recettes fiscales.

La première formule a davantage le souci de respecter dans toute la mesure du possible les structures actuelles de la Cour. Elle implique la création au sein de chacune des Chambres d'une section spéciale chargée de l'examen des affaires fiscales. Le fait de créer des sections au sein des Chambres de la Cour des comptes ne constitue pas une innovation. En effet, le Règlement d'ordre du 13 juin 1935 de ce Haut Collège prévoit déjà que chaque Chambre comprend deux sections.

La deuxième formule s'inspire de la considération que la mission qui sera assignée aux deux Chambres supplémentaires porte sur des matières foncièrement nouvelles qu'il convient de confier à des magistrats et à un personnel administratif spécialisés.

L'une et l'autre solution présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients qu'il est inutile d'approfondir pour le moment. Disons, ce-

pendant, que c'est la seconde qui a nos préférences.

### 2. Exercice du contrôle de la Cour des comptes sur toutes les phases de la recette.

Le contrôle opéré par la Cour des comptes sur les recettes fiscales porterait sur toutes les phases de la recette : la détermination des éléments constitutifs de l'assiette, la liquidation et le recouvrement.

Nous nous sommes déjà suffisamment expliqué sur les raisons d'être de cette proposition qui paraît essentielle. Il suffira de préciser ici la portée de certains termes.

Par « détermination des éléments constitutifs de l'assiette » de l'impôt, on entend l'ensemble des opérations auxquelles les administrations fiscales doivent se livrer en vue d'établir les bases de l'impôt. Le contrôle porte dès lors à ce stade de l'opération de recettes, dans le cas des contributions directes, par exemple, sur la matérialité des revenus déclarés par le contribuable, l'exactitude des charges et abattements portés en déduction, des revenus immunisés, etc.

Par « liquidation » de l'impôt, on entend l'application du tarif aux bases imposables pour fixer le montant de l'impôt, la constatation de l'exigibilité et la détermination du redevable.

Par « recouvrement », enfin, on entend l'encaissement de l'impôt par le percepteur du fisc (29).

Pour les recettes fiscales perçues au comptant, comme les taxes assimilées au timbre, par exemple, les trois phases de l'opération de recette coïncident dans le temps. Cela ne dispensera cependant pas la Cour des comptes d'exercer son contrôle sur chacune d'elles.

### 3. Contrôle sur place de la Cour des comptes.

La Cour des comptes serait habilitée à organiser un contrôle sur place. Il s'agit là d'une autre réforme essentielle qui paraît indispensable si l'on désire concilier le contrôle des recettes fiscales

(29) A. MAGAIN, Code des finances et de la comptabilité publique, Les Editions comptables, commerciales et financières, Bruxelles, 1946, tome I, p. 187.

par la Cour des comptes avec les nécessités administratives.

Ce point a également déjà été abordé dans la première partie du présent exposé. Il est cependant utile de rappeler ici que le contrôle sur place de la Cour des comptes ne constitue pas une innovation. Il existe déjà, en vertu de la loi du 16 mai 1954, pour ce qui concerne les organismes d'intérêt public. Une inspection sur place, par voie de sondage, est par ailleurs organisée, à titre officieux par la Cour des comptes au département de la Défense nationale en vue du contrôle de la comptabilité des matières et du matériel. Les résultats de cette expérience sont étudiés en ce moment par un Groupe de travail de la Commission de la réforme de la comptabilité publique dans le but d'introduire dans la loi sur la comptabilité de l'Etat, les dispositions qui régleraient dorénavant officiellement la procédure de contrôle sur place et par sondage. Rappelons, enfin, que le Centre d'études pour la réforme de l'Etat a, dans ses « Conclusions additionnelles » (La Réforme de l'Etat, Bruxelles, p. 46) préconisé l'organisation d'un contrôle sur place par la Cour des comptes.

La circonstance que la Cour serait habilitée à organiser un contrôle sur place ne porterait cependant aucune atteinte à son droit de contrôle sur pièces, à son droit inscrit à l'article 5, dernier alinéa, de la loi du 29 octobre 1846, de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs aux opérations contrôlées. Cette communication aurait lieu, soit par la transmission du dossier original, soit par la production de copies ou photocopies du dossier. Il est évident, cependant, que dans le domaine des affaires fiscales, le contrôle sur place sera la règle, le contrôle sur pièces, l'exception.

Les deux sections ou Chambres de la Cour chargées du contrôle des recettes fiscales devront être secondées pour le contrôle sur place par des membres du personnel de la Cour, dont il n'appartient pas au Législateur de fixer le statut. Il importe, cependant, d'insister sur le fait que ce personnel d'inspection devra avoir une qualification professionnelle très poussée et être recrutée par voie d'un concours particulièrement sévère. Le personnel d'inspection serait, en effet, appelé à jouer un rôle essentiel dans l'activité nouvelle de la Cour. Il n'est pas exagéré de penser que le succès

de cette dernière dépendra, en partie, du savoir-faire de ce personnel.

#### 4. Relations entre la Cour des comptes et la Chambre des Représentants.

La Cour communiquerait périodiquement à la Chambre, et au moins une fois par an, ses observations quant à l'exécution de sa mission en matière de contrôle des recettes fiscales. Cette proposition qui ne fait que reprendre un prescrit constitutionnel, a pour but de mettre l'accent sur la nécessité d'associer, autant que possible, le Parlement lui-même à l'exercice du contrôle des recettes fiscales.

La périodicité dépendra de l'importance des affaires traitées ; si un problème revêt un intérêt suffisant, la Cour ne devrait pas hésiter à l'exposer dans un Cahier spécial, la promptitude de l'information étant de nature à renforcer singulièrement l'efficacité du contrôle. Les Cahiers d'observations constitueront une des pièces maîtresses de l'institution. Grâce à la publicité qui sera donnée aux constatations faites par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de contrôle des recettes fiscales, le Parlement et, par voie de conséquence, l'opinion publique, pourront exercer, mieux que ce ne fut le cas dans le passé, un droit de regard utile sur la manière dont les autorités compétentes s'acquittent de leur mission de perception des recettes fiscales.

La réforme préconisée a pour but d'améliorer le fonctionnement du contrôle démocratique des services publics. C'est le renforcement de la publicité donnée aux constatations et aux interventions de la Cour des comptes qui sera l'instrument essentiel de ce contrôle.

Etant donné, cependant, la complexité et la technicité extrêmes de la législation fiscale, on peut craindre que les Cahiers d'observations de la Cour seront d'une compréhension malaisée pour l'opinion publique. Pour donner sa pleine efficacité à la réforme, il serait souhaitable que la Chambre des Représentants insère dans son Règlement une disposition prévoyant que la Commission des Finances lui fait rapport, au moins une fois par an, sur les observations de la Cour des comptes et que ce rapport est publié.

Pour finir, il paraît utile d'émettre quelques considérations sur la portée générale de nos pro-

positions. Il importe de souligner, en tout premier lieu, que celles-ci ont été conçues de telle manière à ne pas porter atteinte aux prérogatives du Ministre des Finances. La Cour des comptes ne se voit doter, en matière de contrôle des recettes, d'aucun droit d'injonction vis-à-vis du grand argentier de l'Etat. Dans un même souci, on n'a pas estimé devoir doter la Cour des comptes d'un droit de recours en matière de recettes auprès des Cours d'appel et de la Cour de cassation. Le texte auquel nous songeons irait plus loin encore. Il stipulerait expressément que la Cour des comptes et les membres de son personnel ne peuvent intervenir dans la taxation. Son rôle consisterait donc essentiellement à constater les manquements éventuels à la loi ou aux règlements de la part des administrations de recettes et à formuler des observations à ce sujet, selon le cas, au Ministre des Finances ou à la Chambre des Représentants.

La réforme proposée écarte provisoirement toute formule assortissant le contrôle des recettes par la Cour d'un pouvoir juridictionnel sur les ordonnateurs de recettes. Toutes les études sur ce point ont, en effet, montré que l'extension du pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes sur les fonctionnaires de recettes se heurte à de multiples difficultés (30). Il se pourrait, cependant, qu'à un stade ultérieur, il sera possible de trouver une formule appropriée dans ce domaine.

Les mesures prévues sont, enfin, marquées du souci de ne pas atteindre le contribuable : le contrôle sur place de la Cour s'exercerait dans les bureaux des administrations de recettes ; il ne s'effectuerait pas chez le débiteur de l'impôt.

La réforme met avant tout l'accent sur les vertus d'une part, de la publicité donnée aux observations faites par la Cour dans l'exercice de ses fonctions et, d'autre part, d'une intervention plus vigilante du Pouvoir, législatif lui-même dans le domaine du contrôle des ressources de l'Etat prélevées à charge des citoyens.

Jusqu'à présent, il n'a été question que du contrôle des recettes fiscales de l'Etat. Mais on devrait également étendre les mesures préconisées aux recettes fiscales des provinces. L'intervention de la Cour des comptes sur le plan des recettes fiscales des provinces ne nécessite aucun commentaire. Il suffira de rappeler que, en vertu de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la

Cour des comptes, celle-ci est chargée du contrôle des opérations financières des provinces au même titre que celui des opérations de recettes et de dépenses du Pouvoir central.

Quant à l'extension éventuelle des attributions de la Cour des comptes en matière de recettes, aux recettes parafiscales, il convient d'observer que, si les *comptes* de certains organismes sont soumis, en vertu de la loi du 16 mars 1954, au contrôle de la Cour des comptes et si un projet de loi relatif aux comptables publics tend à y soumettre également, les *comptables* de ces organismes, il reste que leurs recettes ne sont pas, à proprement parler, des recettes de l'Etat.

Le Législateur appréciera s'il échet, dans ces conditions, d'établir, par analogie, des règles relatives au contrôle des recettes des organismes d'intérêt public.

Nos propositions se limitent à dessein au problème du renforcement du contrôle de la Cour des comptes sur le plan des recettes. Le renforcement du contrôle en matière de dépenses fait, en effet, l'objet d'une proposition de loi Vanden Boeynants et Consorts (Doc. Chambre des Représentants, numéro 381, session 1961-1962), qui est actuellement pendante devant la Commission des Finances de la Chambre. Il paraît, dès lors, contre-indiqué de commenter, en ce moment, cette proposition.

Mais il tombe sous le sens que les deux objectifs sont intimement liés, tant sur le plan technique que sur le plan politique. Nous voudrions, par conséquent, terminer cet exposé par un vœu, celui que le problème du renforcement du contrôle de la Cour des comptes tant sur les recettes que sur les dépenses, soit repris dans un projet de loi unique, destiné à organiser sur des bases plus solides et plus modernes l'exercice de l'ensemble des prérogatives constitutionnelles de notre Chambre des comptes.

---

(30) C'est un Groupe de travail de la Commission de la réforme de la comptabilité publique qui s'est en dernier lieu penché sur le problème de l'organisation de la responsabilité des ordonnateurs de recettes et de son sanctionnement. Ce groupe est arrivé à la conclusion qu'il n'est pas possible de légiférer sur la responsabilité des intéressés sans modifier profondément les règles qui président actuellement à la constatation, à la liquidation et au recouvrement des différents produits fiscaux. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que les opérations de taxation sont, à l'heure actuelle, effectuées par toute une chaîne d'agents, ce qui constitue un obstacle à l'individualisation des responsabilités et à leur sanctionnement.

# Eléments pour une sociologie du civisme

par Jean-William LAPIERRE,

Maître de Conférences à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université de Madagascar.

★

Dans le cadre théorique de leurs importantes études sur l'apprentissage social de la vie politique, David Easton et Robert D. Hess ont très pertinemment distingué, dans tout système politique, trois niveaux d'intégration et de changement :

1° Celui du « gouvernement », au sens anglo-saxon du terme.

2° Celui du régime.

3° Celui de la société civile elle-même, ou « communauté politique » (1).

A chaque niveau est requis un certain degré de consensus, faute de quoi le système se disloquerait. Mais aussi, à chaque niveau, se manifestent des tensions, sans lesquelles aucun changement ne se produirait dans le système. Seulement, le degré de consensus nécessaire entre ceux qui participent au système et l'intensité des conflits que celui-ci peut supporter sans s'effondrer ne sont pas identiques à tous les niveaux. En outre, ceux-ci ne sont pas indépendants les uns des autres. Les changements qui se produisent à un niveau n'affectent le niveau suivant qu'au-delà d'un certain seuil de gravité, mais ils ont toujours pour effet des changements au niveau précédent.

Le premier niveau est celui de l'exercice quotidien du pouvoir par les autorités publiques, « tous ces rôles à travers lesquels s'effectue jour après jour la formulation et l'exécution des décisions obligatoires pour une société ». La désignation des gouvernants et des dirigeants d'administrations publiques, la répartition des tâches entre eux, les compétitions auxquelles donnent lieu cette désignation et cette répartition, l'affrontement des politiques préconisées par les divers détenteurs de pouvoir et par leurs rivaux ou opposants, les relations entre les organes du pouvoir politique (ministères, assemblées parlementaires, conseils, administrations publiques) et les partis ou les groupes de pression, tels sont les principaux phé-

nomènes observables à ce niveau. Les changements qui s'y produisent sont les crises et remaniements gouvernementaux, les révolutions de palais, les glissements ou les renversements de majorité dans les élections ou dans les scrutins des assemblées, les réformes administratives, les modifications ou les transformations de la législation, etc. Il est normal qu'à ce premier niveau le consensus soit minime et que se manifestent, à travers les divergences entre les courants d'opinion publique, les tensions entre les groupes sociaux, les luttes pour le pouvoir entre les partis politiques ou les factions rivales à l'intérieur d'un parti unique, de larges et profonds clivages entre les attitudes et les conduites politiques des diverses catégories de citoyens, des différentes couches ou classes de la stratification sociale. Ces conflits ne menacent pas la survie du système lui-même tant qu'ils n'ont pas atteint un certain seuil d'intensité à partir duquel ils affectent le second niveau.

Celui-ci est le niveau des institutions, des règles du jeu politique, formelles ou informelles, écrites ou coutumières, sans le respect desquelles les antagonismes et les compétitions observés au premier niveau ne pourraient se manifester que sous la forme de la « guerre de tous contre tous » décrite par Thomas Hobbes : la légitimité des autorités serait, en effet, contestée à tout moment par l'insoumission ou l'insurrection. « Un système ne serait pas capable de survivre, soulignent Easton et Hess, si, à ce niveau, l'accord ne l'emportait pas sur les divergences ». On peut donner à ce consensus indispensable, dans la mesure où il est conscient et voulu (2), le nom de « loyalisme »

(1) David EASTON et Robert D. HESS: *Problems in the study of political socialization*, in « *Culture and social character* », edited by S.M. LIPSET and L. LOWENTHAL (Free Press, Glencoe, Illinois, 1961). Toutes nos références et citations de ces auteurs sont tirées de ce texte. Nous traduisons « *political socialization* » par : apprentissage social de la vie politique.

(2) EASTON et HESS n'ont certainement pas tort de remar-

politique. Il peut être ébranlé quand, au premier niveau, des crises gouvernementales sans cesse renouvelées, l'impuissance des autorités publiques à décider et à faire exécuter une politique capable de résoudre les plus graves problèmes auxquels est confrontée la société civile tout entière, entraînent finalement une désaffection à l'égard du régime dans des groupes de plus en plus nombreux et socialement puissants. Il va de soi qu'une crise de régime a toujours pour conséquence d'importants changements au niveau précédent, concernant les modalités de désignation des gouvernants, d'exercice du pouvoir, de fonctionnement de l'appareil gouvernemental et administratif.

La science politique contemporaine ne manque certes pas d'analyses et d'enquêtes remarquables sur les opinions, les attitudes, les comportements politiques, les institutions, les partis, les groupes de pression, les régimes politiques, etc., c'est-à-dire sur l'ensemble des phénomènes qui se situent à ces deux premiers niveaux. En revanche, le troisième niveau indiqué dans le modèle théorique d'Easton et Hess est excessivement négligé. Pourtant, ces deux auteurs ont grandement raison de postuler que « le maintien d'un système exige que ses membres partagent les mêmes orientations à l'égard de la communauté elle-même en tant qu'objet de perception, d'évaluation et d'attitudes exprimées. L'affaiblissement du consensus à ce niveau devient apparent non pas quand on a changé de gouvernement ou transformé le régime, mais quand se forme un large mouvement séparatiste ou quand la guerre civile menace... Tout comme les gouvernements changent de caractère sans perturber sérieusement le régime, de même les régimes peuvent changer et changent sans entraîner une destruction de la communauté politique. Mais, de même que les clivages au niveau du « gouvernement » peuvent avoir des contre-coups qui affectent le régime, de même, si les divergences concernant la désirabilité du régime deviennent suffisamment grandes et répandues dans des groupes puissants, le régime et la communauté peuvent s'effondrer tous les deux à la fois ».

On peut appeler « civisme » l'intégration consciente des citoyens à la communauté politique, c'est-à-dire la conscience que l'appartenance à une telle communauté implique des droits et des obligations, la volonté de respecter ces droits et de remplir ces obligations. Pratiquement, le civisme

ainsi défini se révèle dans les situations où le citoyen, ayant le choix entre plusieurs conduites possibles, préfère le plus souvent une conduite qu'il estime conforme aux droits et aux obligations que comporte son statut de citoyen à d'autres conduites dont il pourrait attendre davantage de satisfactions pour lui-même, pour son petit groupe familial ou professionnel, voire pour sa confession religieuse ou sa classe sociale (3). Le civisme ainsi compris est donc le ciment essentiel de tout système politique. Or, cette « vertu », comme l'avait déjà si bien vu Montesquieu, n'est pas une grâce qui tombe du ciel sur les nations favorisées des dieux. C'est un *fait social*, qui dépend de *conditions sociales*. Malheureusement, ces conditions ont rarement fait l'objet d'une analyse approfondie. L'histoire et l'ethnographie présentent pourtant de nombreux cas critiques qui mériteraient de retenir l'attention d'une sociologie du civisme.

Prenons un exemple dans l'histoire : les faits bien établis d'incivisme dans le département français de la Lozère sous la Restauration (4). Sous la Révolution et l'Empire, la Lozère fut une région de résistance royaliste, en état de révolte permanente, et dotée pour cette raison de Cours de Justice spéciales. De ce loyalisme indéfectible envers les Bourbons, le nouveau préfet de la deuxième Restauration, dans une de ses premières proclamations, félicitait les « braves habitants de

---

quer que le consensus populaire sur le régime est en général largement dû à l'ignorance chez la plupart des citoyens. « Knowledge may of course become vital at moments when changes of a far-reaching character are suggested ».

(3) Sur la définition de la notion de civisme, cf. J.W. LA-PIERRE et G. NOIZET : Une étude sur le civisme des jeunes à la fin de la IV<sup>e</sup> République (Publications de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Aix-en-Provence, 1961), pp. 18-19 et 161-162.

Edward SCHILS nous semble confondre civisme et loyalisme quand il écrit : « Le civisme consiste à accepter les tâches qui incombent au citoyen dans l'administration des affaires publiques, en collaboration avec d'autres citoyens, avec pour seul objet les intérêts individuels, particuliers et collectifs de la société tout entière. Le sens des responsabilités envers les autres et envers tous, l'acceptation des règles qui ont force de loi dans la communauté font partie intégrante de ce civisme. La politique, dans le contexte du civisme, est la recherche de solutions de compromis efficaces à l'intérieur d'un système d'institutions dont la légitimité intrinsèque n'est pas remise en doute ». (Considérations théoriques sur la notion de société de masse, in *Diogenes*, n° 39, 1962, p. 65).

(4) J'emprunte cet exemple à un travail fait sous ma direction par M. Jean PIVASSET, qui s'est livré pendant un an à un minutieux dépouillement des archives départementales de Mende. Ce travail avait pour cadre les recherches dirigées de sociologie politique en vue de la préparation au diplôme de doctorat de science politique à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Aix. Je remercie M. Pivasset de m'avoir permis cet emprunt.

la Lozère » : « De tout temps vous vous êtes fait remarquer par votre amour et votre dévouement sans bornes à nos souverains légitimes. Sujets fidèles, vous avez secoué le joug de l'usurpateur et arboré les signes de la royauté dans les moments les plus critiques. La cause que vous avez embrassée est sainte : elle a triomphé ». On ne saurait imaginer plus beau brevet de loyalisme monarchiste. Cependant, alors qu'on pourrait supposer que cet attachement au régime légitimiste allait faire cesser dans ce département les phénomènes de désobéissance civile, qui s'étaient multipliés sous les régimes précédents, il n'en fut rien. L'historien ne peut que constater ce paradoxe : l'opinion publique est favorable au pouvoir rétabli ; le consensus existe au niveau du régime et du gouvernement ; et, malgré tout, les paysans de la Lozère continuent comme auparavant à se dérober aux obligations élémentaires du citoyen, voire à s'insurger contre les représentants de la puissance publique quand ils cherchent à leur en imposer l'exécution.

Les formes les plus nettes de cette désobéissance civile sont les cas d'insoumission, de désertion et les actes connexes : violences, émeutes, etc. De très nombreux actes administratifs en font état. Le Préfet ne cesse de s'en plaindre, et d'en faire remontrance aux autorités locales : « ... Par sa lettre du 21 février dernier, S. Exc. le Ministre de la Guerre m'a fait connaître qu'elle a été informée que la désertion était considérable dans la légion départementale de la Lozère » (5). « Je ne puis vous laisser ignorer que la plus grande partie des militaires de ce département qui ont été incorporés dans la légion m'ont été signalés comme déserteurs » (6). Insoumis et déserteurs bénéficient de la connivence de l'ensemble de la population et l'autorité militaire le déplore : « On a lieu de croire que beaucoup d'insoumis des départements de cette division trouvent un asile et de l'ouvrage chez des particuliers ainsi que dans les ateliers et manufactures du pays... » (7). Cette connivence généralisée va souvent jusqu'à l'émeute pour délivrer les déserteurs arrêtés par la gendarmerie, comme en témoignent les considérants de cet arrêté préfectoral suspendant un maire de ses fonctions : « Considérant que le sieur Masseguin, maire de la commune de Lanuéjols, a donné à boire et à manger chez lui, hier, jour de la fête votive de la commune, à deux déserteurs et à un condamné aux fers... Considérant que l'arrestation de ces trois

individus, faite dans sa maison, a donné lieu, de la part des habitants, à une rébellion envers la gendarmerie qui a déjà eu les suites les plus funestes, et que le maire s'est trouvé absent précisément au moment où son autorité aurait été nécessaire pour maintenir l'ordre... » (8). On le voit, la complicité active s'étend parfois aux autorités locales, dont les détenteurs sont pourtant nommés par le Préfet. Plus souvent encore, c'est la force d'inertie qu'elles opposent aux injonctions réitérées de réprimer la désertion, malgré les rappels à l'ordre et les menaces de sanctions du représentant du Roi : « J'ai remarqué avec douleur, écrit le Préfet dans une circulaire du 26 janvier 1820, qu'il existe dans ce département un grand nombre d'insoumis et de déserteurs. Je suis bien éloigné de croire qu'aucun de vous, Messieurs, cache leur retraite ; mais je suis assuré que bien peu secondent les efforts de la gendarmerie pour la découvrir ». Et, dans une autre circulaire du 20 décembre 1821, le ton devient plus sec : « Je n'ai pas besoin de vous faire sentir combien seraient coupables les fonctionnaires qui favorisent la désertion ; la loi punit sévèrement ce délit, qui serait sur-le-champ suivi de la destitution ». Or, non seulement les Maires ferment les yeux sur l'insoumission des jeunes gens de leur voisinage, mais encore les déserteurs venant d'ailleurs sont accueillis : « S. Exc. le Ministre secrétaire d'Etat à la Guerre m'informe qu'elle a reçu des renseignements qui accusent les autorités de ce département de ne pas mettre, dans la poursuite du grand nombre de déserteurs qui s'y sont réfugiés, tout le zèle que sa Majesté a le droit d'attendre d'elles... C'est à la faiblesse qu'ont MM. les Maires de laisser tranquilles ceux qui arrivent dans leur commune qu'on attribue cette affligeante situation » (9). Devant ce refus de servir sous les drapeaux du Roi, le pouvoir a dû prendre plusieurs fois des mesures d'occupation militaire (10).

(5) Circulaire contenant des mesures pour la recherche et l'arrestation des déserteurs, 3 avril 1816.

(6) Circulaire du 25 février 1817.

(7) IX<sup>e</sup> division militaire, Ordre de la dévotion.

(8) Arrêté préfectoral du 4 août 1823.

(9) Circulaire du 25 février 1817.

(10) Exemple : « ... Considérant que les violences auxquelles les habitants de la commune de la Cappelle se sont livrés et leur résistance envers la force armée sont un dangereux exemple et une violation des lois fondamentales de la société ; considérant qu'un pareil attentat ne doit pas rester plus longtemps impuni, que les poursuites judiciaires n'ont produit jusqu'ici aucun effet... »

Arrête : Article premier. — Une garnison militaire composée de deux brigades de gendarmerie et commandée par un offi-

Mais ce n'est pas la seule forme de désobéissance civile que l'on puisse constater dans ce département monarchiste. Les paysans de Lozère opposent une vigoureuse résistance au fisc ; elle aussi peut aller jusqu'à l'émeute et aux violences sur la personne des porteurs de contrainte. Pris entre les instructions pressantes de l'autorité supérieure dont dépend leur carrière et la mauvaise volonté de la population, voire son hostilité, les fonctionnaires locaux de perception hésitent à user de rigueur pour assurer à temps les recouvrements. Le Préfet menace en vain : « Je vais me rendre compte tous les mois de la situation des recouvrements dans chaque commune, afin de prendre les mesures qui seront jugées nécessaires pour vaincre l'apathie et la négligence des uns et la mauvaise volonté des autres... » (11). Un paysan est attaché à la terre avant de l'être au Roi : malgré leur fidélité à la monarchie sous la Révolution et l'Empire, un assez grand nombre de lozériens, dans les campagnes, a dû bénéficier (au moins à titre de métayage) des biens nationaux, car les circulaires préfectorales, en dépit de leur prudence et de leur optimisme de façade, laissent percer le souci que causent à l'autorité les craintes des habitants au sujet du statut agraire ou de l'évolution fiscale. Le 1<sup>er</sup> mai 1822, le Préfet rappelle aux fonctionnaires qu'« ils manqueraient à leur devoir s'ils n'employaient tous les moyens que la loi a mis à leur disposition pour prévenir et détruire l'effet des nouvelles absurdes qui tendent à inspirer des craintes aux classes peu éclairées de la société, et qui nuisent essentiellement au développement de l'industrie et du commerce ». En outre, les habitants des sections de communes ont fortement tendance à considérer comme leurs propres terres indivises les biens communaux que la législation permet d'affirmer ; ils s'opposent éventuellement à l'application de la loi. La contrebande armée est organisée en quelques points du département. Plus généralement, la fraude (sur les tabacs, les eaux de vie, les cotons filés) ne se dissimule même pas. Ici de nouveau, la passivité de l'administration locale s'ajoute à la complicité de la population : « Je suis informé que dans plusieurs communes du département, la perception des impôts indirects éprouve des obstacles, que la fraude s'y commet ouvertement et que, la plupart du temps, elle ne peut être réprimée par les employés de l'administration, attendu qu'ils ne sont pas secondés par les autorités locales... » (12). Un grand

nombre de colporteurs parcourent le département. Ils sont suspects aux pouvoirs publics, qui voit en eux « des agents d'intrigues séditeuses » qui, « abusant de la crédulité des habitants de la campagne, répandent des nouvelles fausses et nuisibles au Gouvernement » (13). Le loyalisme devrait donc inciter les autorités locales à une stricte application de la réglementation très sévère qui les concerne. Mais les infractions sont très nombreuses et les Maires laissent faire, car les colporteurs sont bien accueillis par une population le plus souvent totalement isolée dans les fermes ou les hameaux. Il arrive enfin que l'autorité municipale se comporte comme un pouvoir judiciaire autonome et, délaissant les poursuites en forme, lentes, dispendieuses, compliquées, règle les problèmes de simple police au bénéfice du seul groupe local : « Des individus surpris en contravention à des règlements de police, au lieu d'être poursuivis dans les formes légales, sont contraints à des transactions pécuniaires sous forme d'amendes au profit des hospices ou des pauvres et échappent par ce moyen aux condamnations judiciaires qu'ils ont encourues » (14).

Il est clair que tous ces cas de désobéissance civile ne peuvent être attribués à une hostilité de la population à l'égard du régime ni à un mouvement d'opposition proprement politique. Royalistes et légitimistes sous la Révolution et l'Empire, les lozériens le sont restés sous la Restauration, et même après. Le changement de régime survenu en 1815 ne pouvait que combler leurs vœux. Leurs sentiments traditionnels auraient donc dû les pousser à obéir aux lois et aux autorités qui parlaient au nom du Roi. Or, la restauration de ce pouvoir à leurs yeux légitime n'a nullement mis fin à leurs habitudes inciviques. Car c'est bien de l'incivisme que relèvent ces conduites, et non point de l'insoumission à l'égard d'un gouvernement contesté ou de la révolte contre un régime détesté, comme il a

---

cier de ce corps se rendra sur-le-champ dans la commune de la Cappelle et y restera établie aux frais des habitants jusqu'à nouvel ordre et jusqu'à ce qu'ils auront dénoncé les auteurs ou complices de l'émeute qui eut lieu dans cette commune le 8 septembre dernier, à la suite de laquelle un déserteur fut arraché des mains de la force armée et les gendarmes grièvement maltraités » (Arrêté préfectoral du 11 octobre 1816).

(11) Circulaire pour recommander l'exactitude dans le paiement des contributions, 26 janvier 1816.

(12) Circulaire relative au concours des autorités locales pour assurer la perception des impôts indirects, 6 septembre 1826.

(13) Arrêté préfectoral du 9 janvier 1816, assujettissant les colporteurs à se munir d'un livret et à le présenter au visa des sous-préfets ; circulaire contenant des mesures de police relatives aux passeports et aux colporteurs, 25 juin 1823.

(14) Circulaire du 8 août 1818.

pu arriver ailleurs à la même époque, ou bien en d'autres temps. Il semble que cet incivisme s'explique par le concours d'un ensemble de conditions sociales qui peuvent être regroupées en trois grandes rubriques : l'isolement géographique, le déclin démographique et les conditions de vie, l'homogénéité sociale et, partant, la solidarité des administrateurs locaux et des administrés. Il faut y ajouter un facteur plus spécifiquement politique, qui dépend d'ailleurs des précédents : la sous-administration.

L'état des routes et la rigueur de l'hiver, dans ce pays de montagne (Aubrac, Margeride, Cévennes, Mont Lozère, Aigoual) ou de causses désertiques recouverts de neige et balayés par les vents plusieurs mois par an rendent les communications extrêmement précaires et rares les contacts humains. La recherche d'un insoumis ou d'un déserteur est alors pratiquement impossible. Ce département, qui avait 138.778 habitants recensés en 1828, en a tout au plus 75.000 à l'heure actuelle. Dès 1820, le processus de dépopulation lente était amorcé. Et, à la suite des guerres napoléoniennes, cette dépopulation atteignait surtout les tranches d'âge les plus jeunes de la population mâle adulte. De plus, l'habitat était dispersé. Les communes lozériennes, sous la Restauration, sont proches des « grandes communes » projetées par les Girondins. A titre de sondage, M. Jean Pivasset a compté en 1828 dans l'arrondissement de Mende, 682 localités pour 62 communes. Ce qui veut dire seulement soixante deux Maires et soixante deux registres d'état-civil pour six cent quatre-vingt deux villages ou hameaux. Il faut avouer qu'il y avait là une belle tentation pour la fraude en matière de recrutement ! L'essentiel de la vie économique repose sur l'exploitation agricole de montagne : forêts et pâturages à vaches et à moutons. Dans ce type d'exploitation, un homme est un capital aussi important que fragile. Pour ces pauvres familles, les exigences des lois royales sur le recrutement passent bien après l'exigence de survivre. Les deux grandes régions que l'on peut distinguer en Lozère, au point de vue de la structure agraire et du régime de propriété, ont chacune de bonnes raisons de refuser le départ du moindre travailleur. Au Sud, les Cévennes se dépeuplent, l'habitat y est extrêmement dispersé et la terre qui cesse d'être cultivée retourne aussitôt à la rocaille. Au Nord, on exploite, sous le régime de la grande propriété

et du métayage ; un homme qui part à l'armée, avec tous les risques que cela comporte, même en temps de paix à cause de l'état sanitaire, entraîne une baisse de rendement des terres et l'éviction est à craindre. L'analphabétisme est d'ailleurs tel que les conscrits réfractaires ne craignent nullement, en revanche, de souffrir de l'application du décret du 17 Thermidor An IV, selon lequel on ne peut être nommé à une fonction administrative que si l'on justifie de l'accomplissement du service militaire, de l'exemption ou de la dispense légale. Les Maires des communes rurales sont les seuls qui soient quelque peu instruits ; ils vivent de la même vie de paysan que leurs administrés. Pour ces deux raisons les menaces de sanctions de l'autorité supérieure ne les effraient guère. Ils sont difficiles à remplacer, et, s'ils perdent leur poste, ils continueront à vivre comme avant.

Alors que leur rôle d'administrateurs locaux serait en principe de faciliter l'adaptation des réglementations qui émanent de l'autorité centrale à des collectivités fermées et arriérées, bien au contraire, par la force des choses, puisqu'ils sont choisis au sein de ces collectivités, ils considèrent plutôt que leur tâche est de protéger leur commune contre les exigences du Pouvoir lointain qu'ils représentent. Les moyens de la puissance publique sont d'ailleurs très limités. La compagnie de gendarmerie de la Lozère a un effectif de 117 hommes, réparti en vingt lieux de résidence. « Cet esprit d'insoumission et de désordre, écrit le Préfet, n'est pas seulement l'effet de l'insouciance des habitants pour le service militaire... il est également attribué à l'inactivité de la gendarmerie dans la recherche et l'arrestation des déserteurs » (15). Mais que pourrait-elle faire ? Le clergé représente l'encadrement social le plus nombreux : 198 paroisses et, dans les Cévennes, onze pasteurs protestants. Les pouvoirs publics n'en font pas fi : « L'influence du clergé n'est point douteuse dans ce département. Vous serez toujours sûr de l'obtenir parce que vous ne la réclamerez jamais que dans l'intérêt de la religion et celui de l'Etat, qui sont inséparables l'un de l'autre » (16). Mais les curés sont issus des couches sociales les plus incultes et les plus misérables et, comme les maires avec leurs administrés, ils ont plutôt tendance à se solida-

(15) Circulaire du 3 avril 1816.

(16) Circulaire du 24 février 1823.

riser avec les fidèles au milieu desquels ils vivent, dont ils connaissent la dure existence.

L'exemple historique qui vient d'être exposé n'est qu'un exemple. Il a l'avantage de bénéficier d'un recul suffisant pour échapper aux contestations qui pourraient provenir des passions actuelles. Des études comparatives plus poussées seraient toutefois nécessaires si l'on voulait en apprécier la pertinence en toute rigueur scientifique. Ces faits du début du XIX<sup>e</sup> siècle ne sont pas dénués d'intérêt pour la science politique de la seconde moitié du XX<sup>e</sup>. Ils mettent en évidence l'étroite relation d'action réciproque qui lie les conduites inciviques au sous-développement économique et à son corollaire politique : la sous-administration. La Lozère fait partie, aujourd'hui encore, de la France sous-développée, d'une région dans laquelle est née naguère le mouvement Pujade, dont les premières manifestations furent des protestations violentes contre la fiscalité. Dans ses récentes « considérations théoriques sur la notion de société de masse », le sociologue américain Edward Schils cherche à établir un rapport entre le civisme et ce type moderne de vie sociale produit par l'industrialisation. Il insiste sur le degré particulièrement élevé d'intégration dans la société de masse : « La société de masse n'est pas la société la plus pacifique ni la plus disciplinée que l'histoire nous offre ; mais elle est, de toutes, celle qui repose sur le consentement le plus large. La notion de civisme n'est pas une innovation de l'époque moderne ; mais c'est dans une société de masse qu'elle trouve son expression la plus largement acceptée, encore que bien imparfaite » (17). Beaucoup de régions des nations du Tiers Monde récemment promues à l'indépendance politique, et parfois ces nations tout entières, ont bien des traits communs, mutatis mutandis, avec la Lozère de 1815 à 1830. Les difficultés qu'y rencontrent les nouveaux pouvoirs publics issus de la décolonisation sont souvent du même ordre que celles auxquelles se heurtaient les Préfets de Mende. Elles ne signifient pas nécessairement que l'autorité des gouvernants ou la nature du régime est contestée par la population, contrairement à l'interprétation suggérée par quelques observateurs qu'inspire la nostalgie de la période coloniale. Elles signifient plutôt que les collectivités locales ou les groupements de parenté ne sont pas encore intégrés dans des circuits économiques qui les dépassent, dans des relations

sociales qui débordent ou font éclater le cadre traditionnel, et n'ont pas encore pris conscience d'appartenir vraiment à une communauté politique plus vaste que leur petite communauté familiale ou villageoise.

Certes, dans bien des cas, la lutte pour l'indépendance et contre le colonialisme a développé des sentiments et une idéologie nationalistes. Mais un écart important subsiste entre ce nationalisme, qui exprime la révolte contre la situation coloniale, et le civisme, c'est-à-dire le consensus au niveau de la communauté politique et l'adhésion au statut de citoyen, avec les obligations qu'il comporte. De la négativité du nationalisme à la positivité du civisme, le passage n'est ni facile ni même fatal. Les dirigeants des nouveaux États en font chaque jour l'expérience. Au cours de cette phase délicate de transition, il arrive malheureusement trop souvent qu'à la sous-administration succède une rapide corruption de la nouvelle administration. Si les administrateurs locaux sont recrutés parmi les notables du pays, ils ont tendance à prendre, envers le Pouvoir central, une attitude semblable à celle des maires lozériens, ce qui ne les empêche nullement de profiter de leurs fonctions pour perpétuer ou renforcer leurs privilèges traditionnels. Si les administrateurs locaux sont étrangers au pays dans lequel ils sont censés représenter le Pouvoir central qui les a envoyés, ils se heurtent à la méfiance et à la résistance au moins passive de la population ; ils sont de plus tentés de se comporter en potentats, de se constituer une clientèle, d'abuser de leur puissance et d'en tirer des profits personnels. Le sous-développement fait obstacle à l'efficacité de l'action administrative comme à l'intégration des groupes locaux, des lignages et des clans, des ethnies diverses dans une plus vaste communauté politique. Le démarrage des plans de développement établis par le Pouvoir central avec le concours des meilleurs experts et techniciens rencontre souvent des difficultés semblables à celles dont se plaignait le Préfet de la Lozère sous la Restauration. Ces difficultés ne trouvent pas leur explication dans des phénomènes politiques observables aux deux premiers niveaux du modèle théorique d'Easton et Hess. Elles relèvent d'une sociologie du civisme, que la science politique contemporaine aurait intérêt à moins négliger.

(17) *Op. cit.*, p. 61 et p. 65.

# Prolégomènes politiques

par M. Ludovic ROBBERECHTS.

Docteur en Philosophie et Lettres. Aspirant du F.N.R.S.

★

La politique a mauvaise presse chez les bien-pensants. Et ceux mêmes qui avouent son importance s'en désintéressent par lassitude. Elle est pourtant le complément indispensable de la morale (1). Il n'est plus possible au XX<sup>e</sup> siècle d'aimer nos frères sans promouvoir, chacun dans son rayon d'action, les décisions politiques qui seules peuvent combattre efficacement la faim de tant de millions de nos semblables.

Quelle attitude politique devons-nous donc adopter ?

\*\*

Définissons d'abord l'objectif altruiste qu'à l'impérieux devoir de viser tout être humain en tant qu'il est humain : que toutes les personnes « possèdent la vérité que je connais, qu'elles reçoivent les richesses qui leur sont dues et l'estime à laquelle elles ont droit » (2).

Le but étant fixé, vient la question des moyens ou des fins intermédiaires.

Et ici une nette distinction s'impose, selon que je me trouve dans les rangs du gouvernement ou que je suis un simple administré. Il n'y a pas de milieu : ou bien je suis à la tête d'une nation et mes décisions engagent celle-ci dans sa totalité après avoir tenu compte du bien commun dans sa totalité, ou bien je ne représente qu'une fraction de cette nation, si étendue soit-elle. La même distinction vaut d'ailleurs pour une éventuelle société des nations ; ce seront alors les différents Etats qui feront figure de particuliers.

Le problème des moyens à mettre en œuvre pour réaliser un monde humain se pose de façon totalement différente au gouvernement et aux

particuliers, en vertu de l'inégalité foncière que présentent l'étendue de leur information, l'efficacité de leurs moyens d'action et le retentissement de leurs décisions.

Un ministre a besoin de tout un ministère, et un Premier ministre d'une série de ministres pour savoir de quoi il s'agit. Quelle organisation particulière pourra jamais atteindre pareille vue d'ensemble ? Les moyens d'action dont dispose le gouvernement ne sont pas moins étonnants, et c'est même une des choses qui frappent le plus dans l'Etat moderne. Quant aux conséquences pratiques d'un décret gouvernemental ou d'une loi, leur gravité est la caractéristique principale du pouvoir politique. A côté des techniques et des religions, c'est à la politique qu'il revient d'avoir modifié la face de la terre et façonné la vie et la pensée des individus.

C'est donc successivement du point de vue du gouvernement et du point de vue des administrés que nous devons étudier l'action politique — dans sa préparation (I), en elle-même (II), dans sa manière (III) et dans ses résultats (IV).

## A. L'ACTION POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

### I. L'information.

Une information complète est la première condition d'une intervention pertinente. En politique, cette information s'étend quasi à l'infini : tous

(1) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, pp. 19-23, 27-33, 41-44, 57, 113 et 174.

(2) NABERT J., *Eléments pour une éthique*, Paris, 1943, p. 160.

les secteurs de la réalité historique y figurent, chaque secteur dépendant des autres et la politique agissant sur tous. Citons les données économiques, financières, sociales, historiques et psychologiques, et cela tant sur le plan national qu'international, et portant sur le passé, le présent et l'avenir.

Tous ces renseignements sont nécessaires, non seulement parce que gouverner c'est prévoir, mais parce que la tâche propre du pouvoir politique est de servir les intérêts de tous. Son devoir est d'être impartial et de surmonter les points de vue particuliers; son souci est le bien commun. Ceci, à vrai dire, est requis de toute décision et même de toute opinion politique, d'où qu'elle émane : *un jugement sera valablement politique dans la mesure où il tiendra compte de la totalité des éléments qui doivent intervenir dans ce jugement*. Nous verrons plus loin les leçons que le particulier doit tirer de cette constatation lorsqu'il la rapproche de l'étroitesse inévitable de son information privée et de ses revendications.

Dans la pratique gouvernementale, les données d'un problème représentent bien davantage que de simples renseignements : ce sont les données qui imposent la solution, ne laissant que très rarement une marge d'indétermination suffisante pour que l'arbitraire du politicien puisse s'exercer. Et, sans doute, cette indétermination existe, mais le public a toujours tendance à l'exagérer, tendance qu'alimente le politicien qui, en effet, a tout avantage en vue de sa nomination à grossir l'importance de ses interventions personnelles. Ces interventions ne peuvent qu'infléchir dans un certain sens le cours de certains événements, et encore est-ce là un travail délicat et de longue haleine. Et lorsque par bonheur les faits que la politique doit manœuvrer se montrent quelque peu dociles, les objectifs immédiats restent invariables; avant d'entreprendre des réformes sociales, il faut nourrir le peuple ; c'est la tâche première du gouvernement, et l'on voit immédiatement combien dérisoires deviennent les querelles d'opinion devant ce problème. C'est ainsi que les Français purent constater que la politique algérienne de la IV<sup>e</sup> République fut — au début du moins — non pas renversée, mais renforcée par celle du général de Gaulle. Etant donné l'importance des pétroles sahariens pour l'avenir économique de la France, aucune hésitation n'était en effet possible. La pre-

mière découverte que fait le politicien en accédant au pouvoir, c'est de mesurer combien jusqu'alors il était ignorant des problèmes véritables, de leur nombre et de leur complexité.

Une branche de plus en plus indispensable de l'information politique est actuellement la *programmation* économique. On l'accuse bien à tort de favoriser le dirigisme, car elle n'est que la conséquence inévitable du développement de l'industrie, des transports et de la concurrence internationale. Une spécialisation à outrance s'impose pour toute fabrication et met chaque secteur industriel en dépendance étroite vis-à-vis de tous les autres. L'Etat seul est alors à même de coordonner la vie économique, d'assurer ainsi une certaine vraisemblance aux prévisions et d'éviter les catastrophes.

Mais la politique ne doit pas seulement tenir compte des faits : il y a aussi les réactions du public, les mouvements d'opinion. La psychologie des foules fera donc partie intégrante des données de la politique. Ici surtout peut se révéler la valeur personnelle de l'homme d'Etat. Il n'y faut plus seulement des chiffres et des statistiques, mais du flair et un tact consommé. Il faut savoir payer de sa personne. Il y a aussi tout un art à habiller les événements de façon à n'en montrer au public que ce qu'il en peut savoir, tout en ayant l'air de lui en dévoiler tous les ressorts. La technique publicitaire rend alors d'inappréciables services. On peut presque avancer qu'une politique qui se maintient le doit à l'efficacité de sa propagande.

Qui dit propagande, dit slogans et idéologie. Et, en effet, s'il faut fort peu de principes pour nourrir un peuple, il en faut étaler de nombreux, de solides et de bruyants pour obtenir sa collaboration, ou du moins faire en sorte qu'il se tienne coi.

Quand ce n'est pas la théologie, c'est la philosophie qui paie ici les frais de l'opération. Qu'elle en sort rarement indemne et que son crédit s'en voit encore diminué, c'est trop évident, mais n'entre pas dans notre propos. Nous tenons seulement à indiquer qu'à notre époque aucune action politique n'est plus possible sans justification théorique. L'opinion publique exige de son gouvernement un vernis de moralité. Nous sommes tous complices de l'injustice et de la violence de notre monde et avons d'autant plus besoin d'entendre

proclamer les bons motifs qui nous empêchent de nous en dépêtrer.

Le politicien ne peut accorder trop d'importance aux idéologies : les dernières décades ont montré qu'elles sont à la base des plus grands bouleversements politiques. Ce ne sont plus des « guerres de religion », mais elles ne sont ni plus rationnelles ni moins atroces. Leurs fétiches s'appellent Race, Classe prolétarienne ou Indépendance. Au politicien à posséder une philosophie saine et à savoir comment la défendre par la parole et l'appliquer dans les faits.

## II. L'intervention.

L'information politique conduit à l'action. C'est élémentaire, et pourtant c'est en général le contraire qui se produit. Le gouvernement n'ose pas toucher à l'ordre établi. Les démagogues les plus révolutionnaires de la campagne électorale, une fois qu'ils ont les leviers en mains, n'osent plus les actionner.

Plusieurs explications sont possibles. Par la paresse : celui qui est nommé, jouit des honneurs et se constate bien payé, n'éprouve plus le besoin de se fatiguer. Et, en effet, pour qui veut la mener à bien, rien n'est plus terrible à entreprendre qu'une réforme, surtout en pays démocratique.

Par le profit : ceux que l'injustice enrichissait ne demandent pas mieux que de céder un pourcentage de leurs bénéfices au secrétaire d'État qui assurera la stabilité de cette injustice. Des traditions se créent ainsi qui sont un de ces éléments qui assurent la continuité d'une gestion, malgré la diversité des individus et des partis qui s'y succèdent.

Par la peur : et il n'y a pas que la peur d'une balle dans la peau, mais aussi celle de l'inconnu, la peur d'un avenir qu'on ne peut entièrement prévoir, qui posera des problèmes nouveaux, qui risquera de nous échapper des mains ; la peur d'agir parce que nos actes auront des répercussions, et que certaines de leurs conséquences pourraient nous accuser. On se souvient alors que celui qui ne fait rien ne fait non plus rien de mal — ce qui n'est jamais aussi faux qu'en politique où toute passivité, tout laisser-aller équivaut à encourager la violence des forces en présence, à consacrer le régime de la nature, c'est-à-dire de la jungle, du plus fort qui avale le plus petit.

Rien n'est donc plus condamnable que l'inertie des dirigeants. Lâcheté, vol, trahison sont des noms trop doux pour la qualifier. La seule raison d'être de la politique c'est de faire en sorte que notre monde devienne plus humain, que les richesses y soient mieux partagées, que chaque individu, et pas seulement quelques privilégiés, jouisse de la liberté qui revient à tout être humain — et d'une liberté qui ne lui est pas seulement reconnue sur papier comme au XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui lui est assurée concrètement par les possibilités réelles qu'on donne à chacun de s'instruire, de gagner le nécessaire et le superflu qui ne l'est pas moins — et voilà que les organisateurs se croisent les bras ! Ils existent, pour que ça aille mieux, et ils s'en tiennent à ce qui est déjà ! Ils sont là pour que ça change, et leur inertie consolide ce qui devait changer !

Mais, dira-t-on, la donnée première de l'information politique n'est-elle pas la complexité des problèmes ? N'avons-nous pas constaté le poids de tous ces déterminismes et le peu de place qu'ils laissent à l'intervention des gouvernements ?

Mais n'avons-nous pas noté également que l'information du politicien ne s'arrête pas au passé et au présent, mais comprend aussi l'avenir ? Et l'avenir ce n'est pas seulement ce qui découlera des faits actuels : c'est ce qui découlera de ces faits et de ce que j'en aurai fait. Une prévision politique n'est pas une prévision d'astronomie mais un *programme d'action*.

Et c'est dans la mesure où un gouvernement, dans son programme, aura davantage tenu compte de ses interventions futures qu'il se mettra lui-même dans la possibilité de les réaliser. Les réformes ne viennent pas sans avoir été décidées (3). Pour agir il faut d'abord *vouloir* agir. Alors seulement il y a moyen d'opérer une percée dans l'enchevêtrement des nécessités. Alors seulement une « occasion » peut se présenter et les faits, d'abord opaques, tracer les voies qu'empruntera notre initiative. Celui qui sait d'avance que tout espoir est

(3) « Ce qui est techniquement nécessaire (nécessaire si tel but doit être atteint dans telle situation) sera souvent favorisé ou contrecarré par la tradition de la communauté ; mais c'est la tradition même de cette communauté et sa volonté de survie qui établissent le but en vue duquel la nécessité technique surgit. Ce qui est souhaitable pour la communauté peut se heurter à des difficultés techniques ; mais c'est ce qui est souhaité qui transformera la technique ». WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 126.

perdu, « qu'il n'y a rien à faire » et qu'il y aura toujours des riches et des persécutés, celui-là non seulement ne travaille pas à susciter une occasion d'intervenir, mais ne la remarquera pas si jamais elle se présente. Il vit dans le passé, pour le passé et ne sait pas ce que c'est qu'un être humain.

Sans doute il est difficile d'intervenir, pénible et harrassant. Les faits sont contre vous et ce qui est plus grave, l'on se met tout le monde à dos. Les plus avisés vous découragent ; le mauvais vouloir systématique des autres, la calomnie, la moquerie de ceux qui vous traitent de jeune et de naïf, toute cette énorme masse d'inertie, de médiocrité et de bassesse qu'il faut remuer et soulever, cela représente une torture de tous les instants. Rien n'est pire que de vouloir déranger les gens dans leurs habitudes — habitude du luxe chez le capitaliste, habitude de l'inconfort chez le paria.

Et pourtant ces habitudes *doivent* changer. Et le politicien est le premier à devoir les attaquer, le premier par l'importance de ses moyens d'actions.

Ces moyens sont malpropres ? Oui, la police, les prisons, la propagande, l'argent, sont indignes de l'homme. Mais que le riche exploite le pauvre, que le Blanc méprise le Noir, qu'un Parti tyrannise des peuples entiers, que l'Occident se gave et que l'Orient crève de faim, c'est bien plus indigne encore.

On ne demande pas au politicien de faire le puriste, mais de combattre l'injustice, même s'il ne peut que remplacer une grande injustice par une moins grande. La technique politique comprend l'art de discerner entre le pire et le moins pire.

Et une fois ce discernement effectué, il *faut* entrer en lice. La non-intervention est ici criminelle, criminelle en soi. La grande leçon à tirer de la politique russe depuis 1917, c'est que ces politiciens se sont mis dans une situation telle qu'ils se trouvaient acculés, de la façon la plus contraignante, à intervenir sans cesse, à modifier, à bouleverser, à critiquer l'acquis, à tout remettre en question et à recommencer par la base.

Il est trop tôt pour faire la balance des profits et pertes de leur action, mais il est certain du moins que tous les pays du monde « libre » sont en train de profiter de leur expérience. Que nos gouvernants en tirent comme leçon qu'une injus-

tice permanente exige un redressement permanent, une « révolution permanente ».

### III. La manière.

Une révolution permanente, oui, mais pas des coups de tête. Une révolution qui ne brise pas ce qu'elle entend sauver. Il faut agir, sans arrêt et le plus possible, mais il faut savoir que toute action entraîne une réaction et que celle-ci peut changer en leur contraire tous les avantages obtenus par l'action. On a vu les plus belles institutions engendrer les pires violences ; qu'on songe à la torture judiciaire. On a vu des révolutions qui ne faisaient que renforcer l'injustice du régime aboli ; qu'on songe à l'Amérique latine ou aux premières années de la révolution chinoise.

Platon analysa jadis ce mécanisme de la vie politique : les excès de l'oligarchie engendrent la démocratie, les excès de celle-ci la tyrannie et ainsi de suite (4). Le fruit direct de la Révolution Française fut Napoléon, despote à l'intérieur et brigand international. L'U.R.S.S., qui se dit communiste et anticolonialiste, mit des millions d'individus aux travaux forcés dans ses mines et ses camps. Savonarole, qui voulait que la vertu règne à Florence, fut amené à exiger des enfants qu'ils dénoncent aux autorités les incartades de leurs parents.

Et en face de ces expériences méridionales ou slaves, nous voyons les pays de la Mer du Nord obtenir des résultats politiques équivalents, sinon supérieurs, sans faire le moindre bruit, et en faisant assurément beaucoup moins de victimes et pour ainsi dire sans changement de régime.

Que faut-il en conclure, sinon que l'action la plus spectaculaire n'est pas nécessairement la plus efficace ? Les réformes retentissantes déchaînent les passions et multiplient les dégâts ; elles vont trop vite en besogne et sont suivies de malheureux retours en arrière. La réalité politique, les faits économiques et la pâte humaine ne se prêtent pas à des modifications brusques.

Bref, on ne peut agir sur l'histoire qu'à la manière de l'histoire (5) : par retouches successives et lents redressements.

(4) *République*, VIII, 544 c et ss ; voir aussi E. WEILL, *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 204.

(5) C'est une des profondes intuitions de Merleau-Ponty, dans *Signes*, Paris, 1961.

L'information du politicien doit donc lui permettre d'agir, d'agir en fonction des faits et d'agir à la manière des faits. Renverser tout ce qui est établi, c'est se priver de ce que le passé produisit de positif — et Dieu sait si le chemin fut long depuis les cavernes. C'est à partir de l'acquis qu'il faut agir, graduellement, par une *pression calculée, c'est-à-dire modérée mais constante* (6). Un engrenage n'embraie sur un autre que s'il est du même type et si au départ sa vitesse est égale.

C'est ici le moment de rappeler qu'on ne fait pas de la bonne politique à coups de décrets, mais en préparant le terrain longtemps à l'avance, en y mettant beaucoup de patience (7). Après avoir prêché la nécessité de « *faire quelque chose* », la vigueur de l'intervention, il nous faut prêcher la modération de celle-ci. Ces exigences sont contradictoires : il faut pourtant que le politicien s'en accommode. Il doit haïr le compromis et toutes les mesures qu'il prend ne peuvent être que des compromis. Il a pour mission essentielle de réaliser des changements radicaux, et n'a le plus souvent le droit d'exécuter que des tâtonnantes réformes. Se croiser les bras c'est donner libre cours à la violence, mais agir de façon inconsidérée c'est ajouter à cette violence (8).

La théorie, ce n'est pas la pratique. Et en politique les circonstances ont plus d'importance que les principes.

En théorie il semble, par exemple, évident que les *holdings* doivent être considérés comme l'ennemi numéro un des classes laborieuses. Leur puissance économique maintient des pays entiers sous leur domination capitaliste, et la première chose à faire, pour un gouvernement de gauche, sera de les supprimer. Or, en fait, cette situation est dépassée et quantité de grosses sociétés financières doivent être considérées comme des bienfaiteurs de la classe ouvrière. Non seulement elles ont créé d'innombrables emplois, diminuant d'autant le chômage — haussant le niveau de vie, etc. — mais par l'étendue même de leur autorité économique elles ont coordonné l'activité industrielle de vastes régions en fonction de la situation économique générale, évitant ainsi ces crises dont les travailleurs sont les premières victimes, et cela bien avant que les gouvernements aient songé à agir dans le même sens.

Ceci ne veut pas dire qu'ils aient agi par pure

philanthropie — c'eût été, dans la jungle de la haute finance, signer leur arrêt de mort. Mais il serait faux de dénier aux responsables tout souci de justice, même si ce souci ne vient qu'en second lieu. Il existe, au contraire, une constante dans l'histoire des hommes, qui fait que les tyrans les plus dénués de scrupules, dès qu'ils exercent leur pouvoir, se préoccupent volontiers des petits.

Un autre débat théorique acharné est celui qui oppose les partisans de la démocratie à la manière du bloc soviétique aux partisans de la démocratie à la manière occidentale. Les pires injures s'entrecroisent, et que constate-t-on en fait ?

Que chacun des deux blocs s'inspire de plus en plus de la manière d'agir de l'autre. M.G. Burdeau l'a excellemment montré (9) : tandis que les pays communistes sont obligés de lâcher du lest, les pays occidentaux serrent la vis. Les pays totalitaires tiennent compte du peuple, de son confort et de ses revendications idéologiques ; les pays libéraux voient sans cesse grossir l'appareil de l'Etat, ses interventions et son autorité. D'un côté, on perd de vue que la Révolution d'octobre n'était que l'amorce de l'explosion mondiale du capitalisme, et les « révolutionnaires » se mettent à fabriquer frigos et lessiveuses ; de l'autre, on restreint de mille manières l'usage de la propriété privée (10) et l'on voit baisser de jour en jour l'autorité parlementaire.

L'impression s'impose alors que l'on marche vers une méthode unique de gouverner, méthode qui éviterait à la fois l'impuissance d'un gouvernement tributaire de l'opinion publique et les inconvénients d'une dictature qui n'est plus de saison ; une méthode qui concilierait l'allure démocratique et l'efficacité d'un pouvoir autocratique fortement centralisé (11).

(6) KANT I., *Zum Ewigen Frieden*, 1795, pp. 72 et 84-85.

(7) « Il est vrai que l'illusion de pouvoir modeler la société au gré du vouloir humain dans le court espace d'une génération est très tenace en l'homme ; ce n'en est pas moins une illusion ». NEDONCELLE M., *Encyclopédie Française*, tome XIX, 1957, p. 19.10-5.

(8) DOMENACH J.-M., in *Esprit*, mai 1960, p. 799.

(9) *La démocratie. Essai synthétique*. Bruxelles. Office de Publication, 1956.

(10) Notons à ce propos que le Parti Socialiste allemand déclara lors de son dernier congrès, ne plus exiger la nationalisation des biens de production. On se demande alors à quel titre ce parti se nomme encore « socialiste ».

(11) Sur l'autocratie, voir WEIL E., *Philosophie politique*, p. 157 ss.

La joute politique redevient alors ce qu'elle fut toujours : une course au pouvoir, aux nominations. Chacun entend préserver sa zone d'influence et n'hésite pas, à cet effet, à exciter les querelles de mots, sans se rendre compte qu'au lieu d'éduquer ainsi les individus à la rationalité et à l'universalité, il accentue ce qu'ils ont en eux de violent et de passionnel. Si bien, qu'en fin de compte, « l'individu se trouve rejeté sur lui-même et se découvre isolé et abandonné » (12), avec les conséquences que cela entraîne. C'est lui qu'il fallait aider, et c'est lui la victime.

La pratique politique a moins besoin de géniales théories que d'un lourd bon sens. La politique coloniale française, qui voulut toujours s'inspirer des droits de l'homme que la France avait apportés au monde, fit probablement plus de dégâts que le froid calcul des impérialistes d'Outre-Manche. On connaît aussi la désastreuse expérience que firent les Américains aux Philippines. Et, quant à l'Eglise, ce n'est que depuis peu qu'on commence à s'y rendre compte qu'il est aussi contraire à sa mission de tuer païens et hérétiques que d'imposer aux non-Européens des catégories religieuses, une mentalité et une tournure d'esprit propres à la culture gréco-romaine.

Concluons qu'après le courage, la souplesse est la vertu politique par excellence. Qui ne sait pas tourner casaque à temps devient aussi condamnable que toutes ces belles institutions qui, par leur rigidité, ont fini par agir dans un sens exactement contraire à leur intention initiale.

#### IV. Les résultats.

L'addition des trois rubriques précédentes ne peut donner qu'un total décevant. La réalité politique est le royaume de la demi-mesure, du compromis, du médiocre, du provisoire. On n'en revient que déçu, et les mains sales.

Sans doute est-ce pour cette raison que toute une mise en scène continue d'accompagner les dirigeants, et d'autant plus qu'ils sont plus haut placés. Car, plus ils sont haut placés, plus ils connaissent la vanité de leur rôle et l'impuissance de leur action. Le décorum compense alors leur désillusion et leur permet de continuer à croire en l'importance, d'ailleurs très réelle, de leur personnage. Plus on avance dans la hiérarchie de l'Etat ou de l'Eglise, plus les décisions qui passent

par vous plutôt que vous ne les prenez, sont moralement basses, humainement médiocres, pour ne pas dire inhumaines. Toute la fange de notre monde semble refluer vers ces positions. Et, en même temps que l'appareil extérieur console alors ses marionnettes, elle maintient le public, vis-à-vis de l'autorité, dans ses croyances et à une indispensable distance

Car tout n'est pas vain dans le cérémonial. On ne peut que rire des âmes romantiques qui pleurent les fastes de l'Ancien régime; il faut néanmoins reconnaître que lorsque chaque village avait son château et son seigneur, la vie y prenait un relief et des couleurs que nous ne leur connaissons plus aujourd'hui. Un pays qui remplace son roi par un quelconque Président de la République, se prive automatiquement d'une foule de sentiments produits par son histoire, sentiments de fierté, d'unité et de courage; tout un pathétique lui échappe, et avec lui une bonne part de ce qui donnait malgré tout un certain caractère humain à la vie politique. On a mis à sac le salon : il reste la loge du concierge, tapissée des brillantes couleurs nationales, mais qui sent la soupe.

Une branche particulièrement typique de la vie politique est la diplomatie. Quoi de plus cocasse — et de plus tragique — que le fait que là où seules la raison et la sagesse devraient intervenir et décider, ce soit là précisément que les impondérables, les hasards et les ruses jouent le plus grand rôle (un sourire, un compliment bien tourné, une attitude distante, l'envoi de tel négociateur plutôt que tel autre) ? Et pourtant la diplomatie semble bien devoir durer aussi longtemps qu'il existera dans le monde des intérêts et des désirs différents, c'est-à-dire aussi longtemps qu'il y aura des hommes.

Le métier de diplomate est particulièrement grisant en ce qu'il donne l'impression d'être important et réservé aux plus habiles (c'est-à-dire aux plus « intelligents »), et cela tout en comportant un mandat de la société. Au réconfort exceptionnel de se savoir remplir une mission sociale, le diplomate ajoute la conviction d'être néanmoins supérieur à la société, lui seul connaissant la situation et les intérêts véritables de celle-ci et exécutant sa tâche au milieu de beaucoup de

(12) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 89.

secrets et de privilèges. Il se sent ainsi plus malin que l'homme d'action, que cette partie travaillante et vulgaire de la société, qui ignore ce qu'elle fait et où elle va, qui ignore toute la portée réelle (internationale par exemple) de ses entreprises. Le diplomate peut avoir réellement le sentiment de manœuvrer les pièces d'un jeu d'échec auquel toute la vie publique serait réductible. A sa manière, il croit triompher de la vie. Et son jeu n'est pas sans analogie avec le théâtre.

Les nécessités de la politique se jouent de bien d'autres personnages encore.

Prenons le cas d'André Malraux, plus frappant que celui de de Gaulle parce qu'il revient de plus loin : depuis qu'il n'est plus dans l'opposition mais travaille à la grandeur politique de la France, il n'est qu'à considérer la platitude, l'emphase et le chauvinisme de ses discours. Comparés au style nerveux et lucide de ses romans et de ses études sur les arts plastiques, ils donnent la nausée. Et pourtant ils ont fait merveille dans plus d'un milieu, à commencer par les pays d'Afrique, continent de l'avenir et de première importance pour la France de demain.

Un autre exemple serait la Compagnie de Jésus. Il est difficile de parler d'elle, car sa cohésion, son organisation et son efficacité incomparables en font l'objet d'une jalousie presque universelle, jalousie que le genre de vie irréprochable de ses membres ne fait que renforcer. Et, pourtant, peu de groupements peuvent revendiquer une ambition et un esprit plus intrinsèquement chrétiens. Il suffit de se référer à saint Ignace (13). Ses disciples ont aussi fort bien conservé l'esprit d'aventure qui le caractérisait, ce goût durisque qu'il alliait à un sens non moins aigu de la prudence et de l'obéissance.

Mais, voilà, lorsqu'on veut agir efficacement dans notre monde, on a rarement le choix des moyens. Ainsi, pour assurer un minimum de durée à une entreprise, il faut de l'argent et beaucoup d'argent. Et si cette entreprise a pour but de se faire entendre, il lui faut un auditoire nombreux et stable afin de conserver un certain prestige. Et ceci est doublement vrai lorsque c'est le Christ que l'on veut prêcher : la nature même de cette prédication fait que les gens préfèrent ne pas l'entendre ni surtout la comprendre.

Le premier problème sera donc de s'assurer un public, une clientèle. Car si l'on commence par effaroucher tout le monde, on n'aura plus personne à qui donner des remontrances. D'où la valeur d'une compétence scientifique (les Bollandistes et les astronomes, etc.), philologique et pédagogique (les collèges qui forment si courageusement leurs futurs adversaires) — ce qui est encore chrétien. D'où la nécessité de se commettre avec la partie la moins intéressante de la société, mais la plus utile en matière de crédit et de pouvoir temporel, ce qui n'est plus chrétien du tout. D'autant plus qu'on est ainsi entraîné dans des intrigues de toutes sortes et acculé aux procédés les plus vulgaires de la politique. On entre en compétition avec d'autres groupes influents et on ne leur tient tête qu'en s'appropriant leurs armes, depuis le monopole de certaines bourses de voyage jusqu'à la calomnie systématique (14) en passant par l'espionnage international. Et sans doute le rationalisme corrompt-il de l'intérieur et par la racine toute saine pensée et toute authenticité humaine; n'empêche que les méthodes qu'on lui oppose — et qu'on doit lui opposer, et que d'autres devraient lui opposer si la Compagnie ne s'en chargeait — font parfois souhaiter que surgisse de temps en temps un nouveau Pascal.

Concluons de tout ceci que la pratique politique, malgré le cérémonial compensatoire, est un triste métier, indispensable pourtant dès que des hommes habitent ensemble. Toute l'ambiguïté humaine s'y rassemble et s'y épanouit; les aspects les plus édifiants et les côtés les plus bas de l'être humain y apparaissent au grand jour et à une grande échelle. Les nécessités les plus pénibles s'y accumulent — prisons, peines de mort, guerres, mensonges, etc. — et ne peuvent se passer d'un responsable. Un scrupuleux ou un pacifiste ne pourrait y tenir, et y ferait d'ailleurs plus de tort

(13) Ce recours au fondateur pour expliquer l'esprit d'un ordre religieux est rarement possible en dehors des Jésuites. Comment en effet comparer la sainteté improvisée du fondateur avec la sainteté organisée de ses fils spirituels? Comment comparer au dynamisme de l'aventurier l'institution qui abrite, habille et nourrit ses successeurs, les soigne en cas de maladie et se charge de leurs vieux jours? Au fond, il y a contradiction dès qu'un ordre religieux survit à son fondateur: on y donne à imiter l'exemple de quelqu'un qui, précisément, refusa d'imiter qui que ce soit et de se ranger sous quelque confrérie que ce soit.

(14) Quoi de plus faux et de plus efficace, par exemple, que de présenter le marxisme comme un grossier matérialisme? Quoi de plus aisé aussi que de dénigrer Voltaire en collectionnant les détails triviaux de sa biographie?

que de bien. Car en politique surtout on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs. La seule façon de limiter les dégâts et les victimes, c'est de ne pas hésiter à en faire (15).

## B. L'ACTION POLITIQUE DU PARTICULIER

### I. L'information.

« Le véritable homme d'Etat ne détient pas nécessairement le pouvoir, et le citoyen peut avoir raison contre le gouvernement, le bon citoyen contre le mauvais gouvernement. Le gouvernement sera alors illégitime, tout en étant légal, et le citoyen raisonnable et prudent, raisonnable parce que prudent et prudent parce que guidé par la vue du tout de la vie politique, est le véritable gouverneur » (16).

Et, en dehors des cas de révolte caractérisée, ce sont toutes les autres occasions qui s'offrent au citoyen d'agir sur la politique, et dont nous parlerons sous la rubrique suivante, qui lui imposent un vaste devoir d'information. Quand les gouvernants sont mauvais, il faut les remplacer, et donc en être capable. Quand leur action est insuffisante, il faut savoir comment la compléter. Sans quoi la critique non seulement reste inefficace, mais perd tout crédit.

A priori, sans doute, nous pouvons dire que l'information du particulier sera totalement insuffisante. Ajoutons-y, dans la grande majorité des cas, une parfaite incompétence technique dans les problèmes d'administration, d'économie, etc., une ignorance non moins complète du « dessous des cartes », et un manque d'expérience qui, politiquement parlant, constitue la carence la plus grave. Il faudrait en conclure que le particulier se trouve dans l'impossibilité d'émettre un jugement politique valable. Il perdrait tout droit à la critique et la règle d'or à lui inculquer serait : *abstenez-vous*.

Les choses ne sont heureusement pas aussi simples. Le citoyen est pour une bonne part incompétent, et rien n'est plus nécessaire que de lui rappeler cette incompétence : ses propos politiques auront moins d'emphase, seront moins passionnés et moins ridicules. Mais, d'un autre côté,

rien ne l'empêche de connaître le but de la politique (culture, richesse, respect pour tous) et de lui comparer ce qu'il perçoit de la situation actuelle de son pays et du monde. Ses vues seront partielles, mais donc aussi partiellement vraies ; elles ne suffiront pas à entraîner une décision gouvernementale, mais n'en seront pas moins valables à leur niveau.

Mieux encore : le gouvernement a réellement besoin des particuliers pour compléter sa propre information. C'est à eux à détecter et à signaler les problèmes, à rappeler les injustices, à exiger des réformes, à suggérer des solutions. Le rôle des particuliers devient ainsi de toute première importance, surtout lorsqu'on connaît la puissance que possède à notre époque la presse et l'opinion publique.

En pratique, bien informer le gouvernement et influencer ses décisions exige une énorme préparation, jamais terminée. La connaissance des faits n'en représente, en effet, que le premier moment ; vient ensuite l'étude scientifique de ces faits, qui doit permettre de les organiser de façon systématique et de les grouper en une totalité qui les explique. Et une fois la réalité suffisamment connue, vient l'étude des principes moraux qui doivent orienter l'action ; après avoir analysé ce qui est, on détermine ce qui *doit* être. Ces deux sont alors confrontés, et l'on en déduit un programme concret d'action — mais ce dernier point ne relève déjà plus tout entier de l'information.

L'ampleur d'un tel travail nous indique immédiatement qu'il doit être divisé et réparti entre les membres de la communauté et que chacun, tout en conservant une vue sommaire de l'ensemble, ne pourra en approfondir qu'un petit secteur. Toutes les disciplines scientifiques et techniques collaborent ainsi, avec au sommet les sciences économiques, politiques et sociales, lesquelles, à leur tour, doivent être intégrées dans un discours philosophique qui met chaque chose à sa place et en dégage le sens. La philosophie politique considère la réalité politique dans sa totalité et en fournit l'expression rationnelle. Elle n'a pas pour

---

(15) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, pp. 233-234. Gandhi lui-même disait : « Il est des cas où la force est la seule expression possible de la non-violence ». (Cité par Lanza del Vasto, *Le pèlerinage aux sources*, Paris, 1943, p. 311.)

(16) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 197.

tâche de résoudre les problèmes de la pratique, mais d'expliquer pourquoi il y a des problèmes. Une telle prise de conscience est précisément ce qui peut donner au praticien le recul et l'ampleur de vue qui assureront sa compétence.

Philosophie politique et morale sont inséparables, bien qu'essentiellement distinctes. Disciplines théoriques et disciplines pratiques ne peuvent être confondues. Autant les principes moraux doivent rester purs et intransigeants, autant celui qui veut conduire un peuple à la raison et à la vertu n'a pas le droit de reculer devant l'emploi souvent nécessaire de la contrainte et de la violence. L'historien rappellera ici au gouvernement que la part de rationalité déjà présente dans notre monde n'y fut pas introduite par des décrets, mais s'imposa à la violence naturelle comme la solution la moins coûteuse pour les intérêts égoïstes qui s'y combattaient.

Le philosophe occupe une place tout à fait particulière parmi les citoyens qui collaborent aux connaissances agissant sur la politique. Non seulement toutes les sciences humaines se rejoignent dans la philosophie, mais la signification existentielle qu'elles contribuent à y former s'irradie à partir de là dans l'ensemble de la pensée et de la vie. Les idées apparemment les plus abstraites se répandent et toute la mentalité d'une époque peut s'en ressentir, même s'il faut plusieurs décades à cette pénétration. Et, ce qui est curieux, c'est qu'une telle influence résulte le plus souvent non d'une volonté d'influencer les esprits, mais d'une simple analyse du phénomène humain tel qu'il se présente au philosophe, analyse exécutée sans aucun souci d'efficacité pour l'avenir. Et, en effet, la tâche du philosophe s'arrête là : dire ce qui est, prendre une conscience claire de l'être humain et de son histoire, penser sainement le monde actuel. Le public, les politiciens ou les intellectuels se chargeront d'en déduire des conséquences pratiques et de passer à l'exécution — d'où la nécessité pour tout citoyen qui se veut informé de suivre de près les progrès de la philosophie. Pour le philosophe l'impératif unique est la clarté et la fidélité de la vision — exigences le plus souvent contradictoires. Il n'a pas trop de tout son temps et de toutes ses ressources pour penser juste et penser sainement. Son rôle politique à lui ne va pas plus loin.

## II. L'intervention.

Le citoyen qui a suivi les événements doit ensuite s'arranger pour peser sur eux.

En dehors de ses possibilités officielles de participation au pouvoir et des répercussions évidentes d'une vie privée et professionnelle exemplaire, le particulier peut encore agir sur les esprits (pression théorique indirecte) et manifester par des actes publics, seul ou en groupe, sa volonté de changement.

La presse, la radio, l'école, l'université, les publications, les conférences, autant de moyens d'action politique indirecte. Ils se situent sur le plan théorique, mais n'en sont pas moins importants. Toute réalisation historique, en effet, est nécessairement un compromis entre l'objectif visé (humain, non naturel) et les moyens disponibles ; la pratique comporte une pesanteur propre qui tend à sacrifier de plus en plus la pureté de la fin à la commodité des moyens ; elle crie toujours trop tôt à l'impossible. La théorie aura, dès lors, pour tâche de redresser la barre, de réaffirmer la primauté des fins personalistes ; elle rappellera nos exigences humaines, spirituelles et leur priorité urgente, et poussera ainsi l'homme de la pratique à être plus exigeant vis-à-vis de lui-même, plus attentif, plus scrupuleux. Et ce redressement doit être aussi constant que l'est l'inclination à la facilité.

La critique se révèle donc une branche essentielle de l'action politique, une riche source d'information quant aux buts de la politique et quant à l'état d'esprit des administrés, un contrepois indispensable à l'action (ou à la passivité) gouvernementale (17). Bien entendu, cette critique doit être positive. Il ne s'agit pas seulement de détracter ce que font les autres : il faut indiquer comment faire mieux, imaginer soi-même des solutions, inventer des procédés. Et le particulier est d'autant mieux placé pour le faire que les décisions ne dépendent pas de lui et qu'il dispose ainsi de tout le recul nécessaire pour considérer les choses avec objectivité.

En fait, chacun se trouve ainsi engagé dans un gigantesque travail d'éducation. Et cette éduca-

(17) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, pp. 152, 161, 170.

tion est l'action politique la plus importante qui soit. Gouvernement et particuliers doivent y collaborer, et cette tâche est la plus essentielle de toutes celles qu'ils entreprennent : ses répercussions sont les plus décisives pour toute la politique, pour toute la vie publique et, par voie de conséquence, pour toute la vie privée. L'ambiance politique du pays en dépend, sa santé sociale, l'entente de ses membres, leur bon sens et leur pondération, la largeur de leurs vues et la qualité humaine de leur jugement.

Tous les auteurs politiques soulignent aujourd'hui combien l'éducation est le problème numéro un de la politique. Sa tâche est de faire accéder un nombre aussi grand que possible d'individus à l'*âge de raison*. La raison consiste ici à dépasser le point de vue particulier pour tenir compte d'autrui, à dépasser les intérêts égoïstes pour tenir compte de ceux des autres. Il s'agit de passer de l'individuel à l'universel, c'est-à-dire de l'animal à l'humain. Il s'agit de cultiver en soi et en autrui ce que la morale appelle le *respect*.

Le respect, le sentiment de responsabilité vis-à-vis de nos semblables : avec ce mot tout est dit. Là où il règne la vie en est transfigurée et la politique peut atteindre les plus beaux résultats. Sans lui, elle piétine et la voie est grande ouverte à l'injustice et à la violence.

À côté des moyens que nous avons déjà mentionnés pour agir sur les esprits, le citoyen peut avoir recours à des procédés plus directes ; il peut organiser des discussions publiques, des meetings, des congrès. Leur rôle est fondamental dans l'éducation des foules. Il peut, enfin, agir directement sur le gouvernement par une opposition organisée, la grève, par exemple. Cette opposition doit s'efforcer d'être non-violente sous peine d'agir dans un sens qui est la négation même de ses objectifs.

Enfin, il nous faut mentionner les cas d'action politique exceptionnelle : refus d'obéissance (dans une guerre injuste, par exemple), grève de la faim (Gandhi), et d'autres témoignages de toute première valeur, comme celui du « citoyen du monde » Garry Davis. De tels cas sont peut-être isolés, mais ils témoignent pour un monde humain et leur contribution à l'avènement de ce monde est inappréciable. Comme le dit M. Ricœur, ils rappellent aux hommes qu'ils disposent d'une vo-

lonté et que les innombrables déterminismes auxquels nous croyons trop facilement que se réduit la réalité politique sont précisément là pour être modifiés par nous (18).

Prenons le problème de l'injustice sociale : des couches entières de la société restent matériellement démunies, tandis que d'autres accaparent pouvoir, richesse, culture, etc. À première vue, il en a toujours été ainsi et, vu l'inégalité naturelle des hommes, il en sera toujours ainsi. Dire que l'argent est la cause de tous les maux est parfaitement vain : une fois l'argent supprimé, il restera des individus qui seront plus malins que les autres et qui en profiteront aux dépens de ceux-ci. La richesse et le pouvoir ont, en vertu d'une loi invariable, tendance à s'agglomérer dans des mains de moins en moins nombreuses. Ceci est tout à fait normal : le père qui a su conquérir certains avantages s'efforcera de les léguer à ses enfants et donc d'éviter que les enfants des autres ne supplantent les siens. Au lieu de pères de famille, ce peut être le cas de tout un groupe humain : aux Etats-Unis les Blancs ont tout avantage à exclure les Noirs de la course aux bonnes places : c'est autant de chances de réussite en plus pour les enfants blancs. En Belgique, les francophones ont, pour les mêmes raisons, tout avantage à maintenir les masses flamandes en état d'infériorité économique, culturelle et représentative. Même situation encore, il y a quelques années, entre les puissances industrielles et leur colonies.

Devant de telles situations, il n'y a que les particuliers qui peuvent agir, ou du moins qui peuvent prendre l'initiative de la réforme, car les gouvernements sont en général composés de ceux qui ont le plus d'avantages à ne rien changer à l'injustice qui les mit au pouvoir. L'opinion publique a pu abolir l'esclavage et les colonies ; elle doit continuer dans le même sens. Les intellectuels ont ici un magnifique programme d'action : chasser et sans cesse rechasser, partout où elle

---

(18) RICOEUR P., *Histoire et Vérité*, Paris, 1955, pp. 232-243. (*L'homme non violent et sa présence à l'histoire*). Ajoutons, dans le même ordre d'idées, que les ordres religieux apportent de la même manière une magnifique contribution à l'éducation du genre humain : les trois vœux d'obéissance, pauvreté et chasteté, montrent à tous et au grand jour que les instincts les plus violents n'ont rien de fatal. A ceux qui y cherchent une excuse pour leur lâcheté ils montrent à l'évidence que leur responsabilité reste entière. Un tel témoignage pèse plus sur l'histoire que toutes les prédications des moralistes.

persiste, s'implante ou renaît, la féodalité sous toutes ses formes (19).

Un cas particulièrement actuel de féodalité est celle qu'exercent les vieux aux dépens des jeunes. L'hygiène et la médecine ont l'insigne mérite d'avoir ajouté de nombreuses années à la vie humaine. Mais, voilà, les intéressés n'ont pas compris que leur avantage devenait un moyen d'oppression : les postes qu'ils occupent, ils les gardent jalousement et donc en excluent les jeunes générations. Tandis que les uns s'accrochent à leurs privilèges — mais n'est-ce pas une preuve d'incompétence que de s'accrocher au titre comme si sans ce titre on allait perdre tout crédit ? — les autres passent leurs années les plus productives à des tâches secondaires, pour ne pas dire serviles. Et quoi d'étonnant, dès lors, si ceux qui furent si longtemps brimés, une fois qu'ils occupent les postes de direction, n'en veulent à leur tour plus déloger ? Le cercle est vicieux, et l'est de plus en plus.

Il est donc grand temps de réagir. D'autant plus que la délinquance juvénile, dont les proportions sont de plus en plus effarantes, n'est pas la moindre conséquence de cet état de choses. Lorsque vers 15 à 16 ans le jeune homme se met à songer à l'avenir et qu'il découvre une société absolument compacte, monolithique, où toutes les places sont prises et toute initiative interdite, où plusieurs générations le précèdent qui attendent encore d'accéder aux postes intéressants, comment se mettrait-il au travail avec courage ? Il lui faudra attendre jusqu'à trente-cinq ou quarante ans avant de ne plus être tributaire de l'aumône de ses parents (20) et de gagner décemment sa vie ! Or, il est strictement naturel que l'homme puisse se marier à l'âge de vingt ans, et une société qui ne permet pas cela est une mauvaise société. Une société primitive et stagnante pouvait tolérer la tutelle patriarcale ; au XX<sup>e</sup> siècle, cela n'est plus possible. D'autant plus que l'évolution ultrarapide de tous les aspects de la vie moderne exige, plus que jamais auparavant, des mesures promptes et des changements radicaux. Et à l'époque où il est de plus en plus difficile de suivre les événements et de s'y adapter, c'est à cette époque qu'on voit à la tête des affaires le moins d'hommes jeunes et le plus de vieillards, englués dans les habitudes, les catégories et les lenteurs du siècle précédent !

La solution n'est évidemment pas d'abaisser l'âge de la pension. Au contraire, dans beaucoup de métiers, on devrait supprimer la pension. Ce qu'il faut, c'est qu'en approchant de la cinquantaine — je dis bien de la cinquantaine — on prenne l'habitude de céder la place au suivant.

Ceci ne veut pas dire qu'on se retire de la vie active : ce n'est que la direction des affaires que l'on cède à des hommes plus jeunes, à des hommes qui auront des idées nouvelles. On prendra volontairement la seconde place, celle de celui qui conseille et qui exécute, qui met son expérience au service d'autrui — et rien ne remplacera jamais l'expérience — *mais qui ne décide pas*. Et plus l'homme mûr aura un rôle effacé, plus les jeunes reconnaîtront sa compétence, auront recours à lui et finalement l'estimeront au lieu de l'envier.

### III. La manière.

La politique ne consiste pas à faire triompher mon avis, mais à améliorer le sort de tous. Sa caractéristique doit donc être l'universel — l'universel à l'intérieur d'une communauté nationale ou, depuis le progrès des communications et des techniques, à l'échelle du globe.

Or, les intérêts humains, même légitimes, loin de s'accorder, s'opposent.

Il faut donc s'entendre, arriver à un compromis. Une seule méthode : *la discussion* (21).

Sans doute, rien n'est plus difficile. Et pourtant c'est cela que l'éducation politique doit apprendre au public, aux partis et aux Etats. C'est la seule manière d'échapper à l'absolutisme et à la violence, la seule manière de fonder ou de maintenir en vie un gouvernement pour le peuple, une démocratie réelle, c'est-à-dire pluraliste, respectueuse des différences. Il s'agit de « transformer le combat en débat, la guerre en dialogue, l'adversaire en partenaire » (22). Il s'agit, pour chacun et à chaque instant de la journée, d'agir et de penser *en tenant compte d'autrui*.

(19) Depuis bientôt trente ans la revue *Esprit* travaille dans ce sens. Si elle se redit souvent c'est que les féodalités, en changeant de nom, n'ont pas changé de nature.

(20) Il n'est évidemment pas question ici des métiers manuels.

(21) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, pp. 202 ss, 255, 261.

(22) BORNE E., in *Esprit*, septembre 1959, p. 187.

Autrui c'est celui qui est autre, par ses idées, ses manières, ses désirs, son genre de vie. Spontanément il est l'étranger, l'*alienus*, le barbare, le sous-homme, le type à abattre. Eh bien, ce type-là je dois en faire mon égal, et je dois passer à son service, car sinon il ne passera pas au mien et nous ne pourrions pas vivre ensemble, c'est-à-dire collaborer au bien de tous. C'est en lui faisant sentir qu'il peut compter sur moi qu'un jour je pourrai compter sur lui. Eduquer à la discussion c'est éduquer au respect.

Nous avons déjà vu que le respect était la condition première de toute réussite politique. Nous pouvons considérer cela de plus près : aucune démocratie n'existera jamais sans le respect de la parole donnée, sans la fidélité aux engagements, aux contrats — ce qui n'est qu'une des manifestations de ce respect d'autrui. Or, le respect des engagements est le fait de fort peu de peuples : il semble d'origine germanique (ainsi la notion de *félonie*) et n'a guère appartenu qu'au peuple romain (23), et aujourd'hui aux peuples de la Mer du Nord (24). Il est alors significatif de remarquer qu'à deux ou trois exceptions près ces pays sont les seuls à ne pas connaître de marasme économique, social ou politique ... (Ceci particulièrement à l'adresse de ceux qui en sont encore à concentrer tout le problème politique dans l'opposition communisme-capitalisme) (25).

#### IV. Les résultats.

Rien ne pèse d'avantage sur les événements que la parole et la pensée (26). Rien n'a plus d'efficacité politique que les théories et les discussions : même quand celles-ci n'aboutissent pas, ce sont elles qui ont permis de découvrir et de poser les problèmes, ce qui est le premier pas et le plus important dans la voie de leur solution (27).

La pratique montre que les gouvernements tiennent le plus grand compte de l'opinion publique et des partis. Mais nous tenons à rappeler une fois encore qu'il ne s'agit là que d'un des éléments qui doivent intervenir dans la décision. Le particulier peut avoir entièrement raison du point de vue moral : il n'est pas encore dit que le gouvernement doive se ranger à son avis.

Si la raison définit le plan ou les différences individuelles peuvent se composer et collaborer, il

est évident que ce sont les gens raisonnables qui font une nation (et un monde) raisonnable. Chacun porte donc l'écrasante responsabilité de l'ambiance qu'il fait régner autour de lui, où qu'il se trouve. Il est vrai que lorsque des intérêts généraux sont en cause les plus pondérés sont parfois pris de ce fatal démon qui conduit tant de foules aux pires absurdités. N'empêche que dans la société des hommes aucune phrase ne se perd : ou bien elle alimente l'irréductibilité des individus, ou bien elle favorise dans les âmes l'avènement d'une paix universelle.

On ne peut assez souligner le rôle, déterminant pour la vie publique, de la mentalité et de l'attitude de chacun. Les meilleures constitutions et les meilleures lois échouent devant l'apathie ou l'égoïsme à courte vue des particuliers. Le prestige et l'autorité effective d'un gouvernement, et donc son efficacité réelle, tout cela dépend en dernière analyse de l'attitude des individus. Voilà le fameux inpondérable sur lequel butte toute théorie et toute pratique politique. C'est lui qui fait la réussite ou l'échec, lui qui réalise la démocratie ou appelle la dictature.

Mieux encore: il revient aux particuliers de protéger la politique contre elle-même. D'abord parce que toute institution humaine doit être surveillée de près, sans cesse redressée et rajeunie, qu'il s'agisse de la constitution de Sparte, de l'Inquisition ou du socialisme soviétique. Ensuite parce qu'une politique qui réussit se démolit elle-même : créant l'abondance elle endort ses citoyens, alors qu'un peuple n'est prospère, au sens vrai du mot, qu'aussi longtemps qu'il doit lutter et qu'il a à conquérir. Le but de la politique est le bien commun, qui n'est ni la liberté ni le bonheur — la liberté de faire tout ce qu'on veut et le bonheur de ne devoir rien faire — mais le travail et le bon travail. Autrefois, le gouvernement pouvait agir en ce sens, éduquer le peuple

(23) Ceci est un argument supplémentaire en faveur de l'origine nordique des tribus qui se fixèrent sur les collines de Rome. Voir VAN DEN BRUWAENE M., *La Société Romaine, Les origines et la formation*, Bruxelles-Paris, 1955.

(24) Il faut y ajouter les pays où la mentalité anglo-saxonne s'est implantée, Etats-Unis, Canada, Australie, etc.

(25) S'il est vrai que le progrès économique conditionne le progrès politique, nous voyons ici que le progrès économique lui-même est d'abord conditionné par des facteurs psychologiques et moraux.

(26) MERLEAU-PONTY M., *Signes*, Paris, 1960.

(27) WEIL E. *Philosophie politique*, Paris, 1956, pp. 205-206.

en lui imposant visières et contraintes ; et en effet, tant qu'il se sentit dominé par l'Etat et l'Eglise il conserva son bon goût et produisit des chefs-d'œuvre — qu'on se rappelle la lettre de Saint-Exupéry au général X. Mais aujourd'hui c'est aux particuliers eux-mêmes à s'imposer la nécessité du travail, à rechercher sa qualité, à lui donner un sens.

C'est donc la puissance même de l'Etat moderne qui fait apparaître son essentielle faiblesse : au moment où le problème de la famine est virtuellement surmonté, où les peuples les plus arriérés

s'industrialisent, où les heures de travail diminuent et où les loisirs augmentent jusqu'à en devenir presque accablants, à ce moment-là l'on constate que tout ce temps libre que nous donne l'Etat, il est incapable de nous en enseigner l'usage. A quoi sert-il de disposer de beaucoup de temps si l'on ignore à quoi l'employer ? (28). La question du *pourquoi*, la question du sens surgit aujourd'hui avec une urgence inégalée. Et plus personne ne peut répondre à notre place.

---

(28) WEIL E., *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 94.



# Comptes rendus

---

Jean William LAPIERRE et Georges NOIZET,  
Une Recherche sur le Civisme des Jeunes à la fin de la Quatrième République. Annales de la Faculté des Lettres. Aix-en-Provence. Editions Ophrys. Nouvelle Série. N° 29, 1961, 176 p., 4 hors-texte.

MM. Lapierre et Noiret ont tenté, à deux reprises, de fixer la notion de « civisme » sous le double aspect quantitatif et qualitatif : une première fois en 1957 sur une population scolaire réduite au Lycée d'Aix-en-Provence ; ensuite en 1962 sur la population estudiantine de la Faculté d'Aix-Marseille.

Les résultats de la seconde enquête ne sont encore connus que partiellement ; aussi est-il prématuré de les comparer à ceux de la première et, peut-être, sera-t-il impossible de le faire puisque les moyens mis en œuvre et les composantes n'avaient pas les mêmes dimensions.

Bien que la tentative initiale ait été conçue dans un but pédagogique, il n'est pas — semble-t-il — déplacé d'en parler dans une revue de science politique. Le domaine des opinions, des attitudes et des conduites politiques — soit de la « conscience » civique — est encore trop négligé pour que le politologue puisse se désintéresser d'une œuvre originale sous prétexte qu'elle est imparfaite, voire insuffisante et qu'elle procède davantage de la psycho-sociologie.

Au terme de leur travail, les auteurs définissent la notion de « civisme » comme : « la prédisposition à préférer, dans une situation de choix entre plusieurs conduites possibles, la conduite que l'on croit la plus conforme aux droits et aux devoirs que comportent l'appartenance à la nation, le respect des lois et l'obéissance au pouvoir de l'Etat ».

Ils ont par conséquent fondu en une seule définition deux hypothèses de travail qu'ils voulaient distinctes, mais que l'enquête n'a pas confirmées, à savoir : le civisme, c'est-à-dire la conscience d'appartenir à la société civile ; le loyalisme, c'est-à-dire l'attitude positive à l'égard du pouvoir d'Etat.

C'est en constatant au cours de leur enseignement que leurs élèves ne manifestaient pas une égale attitude à l'égard de l'instruction civique que les auteurs ont voulu d'une part vérifier s'il existait réellement des

degrés dans la conscience civique des jeunes, et d'autre part savoir si cette dernière n'était pas liée à d'autres variables psychologiques et sociales, notamment au niveau intellectuel de l'individu, à son niveau d'information politique, à la position sociale de sa famille et à son caractère.

Pour mettre en œuvre leur expérience scientifique, ils ont élaboré deux questionnaires concernant l'un le civisme, l'autre le loyalisme, et ont utilisé une série d'épreuves complémentaires destinées à évaluer l'information politique, le signalement, les aptitudes intellectuelles et le caractère.

Les thèmes retenus correspondaient à des situations concrètes fort proches des sujets d'intérêt habituels et supposés des jeunes et, partant, susceptibles de provoquer chez eux une attitude civique ou incivique.

Ces thèmes étaient pour le :

*Questionnaire « civisme »* : le service militaire, le devoir de voter (puisque en France la participation aux élections n'est pas obligatoire), l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'obéissance aux lois même si elles sont injustement appliquées (les auteurs avaient choisi l'exemple de Socrate), l'acceptation ou le rejet des symboles, l'attitude vis-à-vis des jugements que l'on porte sur la « Nation », l'attachement ou l'indifférence à l'égard de la nationalité, l'intérêt pour les grandes questions politiques ;

*Questionnaire « loyalisme »* : la fraude fiscale, la comparaison du fonctionnement des entreprises de l'Etat à celui des entreprises privées, la négligence lorsqu'il s'agit des affaires publiques, la conscience professionnelle des médecins si leur profession était organisée en fonction d'Etat, l'extension rapide du pouvoir de l'Etat dans un nombre croissant de domaines, le caractère démocratique du régime politique français du moment, le conflit permanent entre les pouvoirs locaux et régionaux d'une part et l'Etat d'autre part, la doctrine de l'Etat.

A l'égard de chacune des huit questions, dans les deux questionnaires, l'élève interrogé pouvait, parmi quatre réponses possibles dont la formulation permettait de manifester la désapprobation, la compréhension, l'engagement mitigé ou un accord sans réserve, choisir la réponse qui lui paraissait exprimer le mieux son sentiment ; par exemple : « Les résultats des élections

montrent qu'il y a toujours un certain pourcentage de citoyens qui ne votent pas. Considérez-vous cette abstention électorale comme : une faute inexcusable ; une faute excusable ; une attitude justifiable ; un exemple à imiter. »

Les épreuves complémentaires comportaient :

1. Un questionnaire d'information politique portant sur : les institutions françaises ; certains faits politiques (comme la guerre d'Algérie, les lois « Barangé » et « Cadre », les débats parlementaires, etc.) ; les institutions internationales et étrangères ; l'ONU, la présidence des USA, etc. ; les faits politiques extérieurs à la France (rapports, Marché Commun, CECA, influence du tiers-monde, etc.).

2. Un questionnaire signalétique destiné à évaluer le niveau de vie du milieu familial de chaque élève.

3. Un test d'aptitude intellectuelle dénommé « test D 48 » auquel on a recours pour faire apparaître l'habileté du sujet interrogé d'une part à saisir la technique d'agencement successif de figures de plus en plus compliquées et composées à l'aide de dominos, et d'autre part à utiliser cette technique pour composer des figures.

4. Le « Picture Frustration Study » de Rosenzweig qui consiste à soumettre à un individu une série de vingt-quatre situations dessinées représentant chaque fois un personnage dans une situation de frustration et sur le point de répondre.

L'individu interrogé projette sa personnalité en répondant à la place du personnage frustré.

Ce que l'on vient d'exposer (chapitre II et III), constitue avec les conclusions de l'enquête l'attrait majeur de l'ouvrage car, en matière de sondage d'opinion, il est peut-être plus utile au stade actuel de connaître les hypothèses de travail, les raisons de la méthode utilisée, les erreurs, les hésitations et les échecs éventuels que d'apprécier des résultats qui restent fragmentaires, malgré la science de ceux qui les rassemblent, et relativement peu précis.

La valeur des données peut, en effet, être altérée par le fait qu'au moment de l'élaboration de l'enquête, des erreurs ont pu être commises, ou parce que l'exécution n'a pas été parfaite, ou encore en raison de l'intelligence et des connaissances de ceux qui les interprètent.

On dira encore à celui qui s'occupe des problèmes de quantification des résultats d'une enquête que les systèmes de codification imaginés ne manquent pas d'originalité ; au lecteur qui s'intéresse aux problèmes politiques, aux problèmes de la jeunesse ou aux techniques d'enquête, on recommandera la lecture de cet ouvrage, d'autant plus vivement que la matière traitée l'est avec beaucoup d'objectivité, que le texte est à tout moment intelligible et que le style reste agréable jusqu'aux conclusions.

A. Philippart.

★

LEEMANS Victor, *De jonge Marx en de Marxisten*, Standaard-Boekhandel Antwerpen, Amsterdam 1962, 163 p.

De belangstelling voor Marx... « deze wijsgeer die tevens socioloog en economist, agitator, journalist en pamfletist was » zoals Victor Leemans hem in het besproken werk beschrijft (p. 25), is de laatste tijd weer aanzienlijk toegenomen.

Doch de meeste auteurs richten hun ogen en hun geest bijna uitsluitend op de verwezenlijkingen van de oudere Marx, en op zijn economische theorieën, en verwaarlozen aldus enkele zeer belangrijke en interessante aspecten in leven en werk van deze complexe persoonlijkheid.

In dit compacte essay bespreekt Senator Leemans de geschriften van de jonge, zich ontwikkelende Marx en confronteert hiermee de eerste « verwerking » ervan door zijn volgelingen, zowel op theoretisch als op praktisch gebied.

Hij schetst hoe Marx, van begaafd jong filosoof « behept » met idealisme, werkelijkheidszin en sociologische neigingen, zich ontwikkeld heeft tot een politiek agitator, die zelfs aan de filosofie alle bestaansrecht ontkent indien zij niet kan gebruikt worden in de communistische praxis. Zo zegt hij in zijn « Thesen über Feuerbach » o.m. : « De filosofen hebben de wereld alleen verschillend verklaard, het komt erop aan ze te veranderen » (p. 100, § 83).

De schrijver vangt aan met een kort overzicht van de voornaamste bouwstenen van Marx'opvattingen : zijn Hegeliaanse vorming, het bewustzijn van de noden van zijn tijd, zijn nukkig temperament, zijn opportunisme.

Doorheen gans het essay wordt herhaaldelijk de nadruk gelegd op de tijdsverbondenheid van Marx en op zijn Hegeliaans-filosofische vorming, welke de schrijver beide van het allerhoogste belang acht. Sommige tegengestelde meningen van andere auteurs worden echter aangehaald en weerlegd (bijvoorbeeld : W. Sombart ; p. 25).

De jonge Marx was een filosoof met een hoge begaafdheid, doch tevens met een sterk besef van en gevoel voor de werkelijkheid. Dit bracht hem ertoe zo hardnekkig en fel enerzijds Hegel en de kapitalistische maatschappij in het algemeen — meer in het bijzonder echter de Pruisische Staat —, anderzijds de klassieke economen te bekritiseren.

In feite heeft Marx aldus, zoals de Heer Leemans terecht doet verstaan, een belangrijke bijdrage geleverd tot de moderne sociologie. Hij was zijn tijdgenoten daarin ver vooruit.

De schrijver brengt dan enkele voorname punten naar voren en bespreekt ze met grote zekerheid : de absolutering van de mens, het proletariaat, de bewustwording van de mens, de « praxis », de vervreemding.

Hij wijdt ook nog uit over de moeilijkheden in de verhouding tussen de huidige economisch-sociale situatie en de Marxistische leer. Dit probleem is niet

nieuw, doch schrijver geeft een goed samenvattend overzicht.

Last but not least stelt de auteur de Marxistische leer (zoals door Marx eens en voor goed vastgesteld) voor het feit van een steeds weer opflakkerend conflict met de menselijke persoon.

De onverbiddelijke juistheid van de eens ingenomen standpunten, komt vooral in botsing met de intellectuele aspiraties van de individuele mens, met zijn natuurlijk en niet te ontkennen verlangen naar het vrij bediscussiëren, het « in Frage stellen » en verder ontwikkelen van de verworvenheden (cfr. p. 129 en de aldaar geciteerde kritiek van Henri Lefebvre).

Bij dit deel sluit aan de nadere bespreking van de opvattingen en zienswijze van Bloch en Sartre over het Marxisme.

De Heer Leemans besluit zijn werk met een gedachte van Marx welke velen verrassen zal door haar inhoud en toon : « Ieder van uw verhoudingen tot de mens — en met de natuur — moet een bepaalde, aan het voorwerp van uw wil beantwoordende openbaring zijn van uw werkelijk individueel leven. Wanneer ge bemint, zonder wederliefde te verwekken, d.w.z. wanneer uw beminnen als beminnen geen wederliefde voortbrengt, wanneer ge door uw levensuitdrukking als beminnende mens u niet maakt tot een geliefde mens, dan is uw liefde onmachtig, een ongeluk ».

Deze woorden staan inderdaad ver van de verklaring van het leven door de klassenstrijd. Wat een gans ander geluid !

Zij geven van de zeer gecompliceerde persoonlijkheid en opvattingen van Marx een aspect weer, dat hoopgevend is, en — jammer — nog niet werd aan-geboord.

« De jonge Marx en de Marxisten » is een waardevol essay, niet alleen door de zeer hoogstaande

kwaliteit van het werk — de beleztheid en het inzicht in deze moeilijke stof waarvan de auteur blijk geeft zijn indrukwekkend — niet slechts door de onbetwistbare actualiteit van zijn onderwerp, maar ook doordat het een leemte aanvult in de studie van de nochtans — vooral in het buitenland — ruim bestudeerde werken van de grondlegger van het communisme.

De meeste auteurs leggen immers de nadruk op de economische theorieën van de oudere Marx. In dit werk ligt de nadruk — zonder het economische daarom te verwaarlozen — op de sociologische en wijsgerige aspecten van de ideeën van de jonge Marx.

De schrijver stelt zich echter niet tevreden met een zuiver theoretische ontleding van de jeugdwerken van Marx, hij spant zich in om te begrijpen en de lezer te doen delen in dit begrip. Hij denkt zich daarvoor in in de omstandigheden van tijd en plaats, in de economische en sociale toestanden, en stipt dan met rustige zekerheid de punten van juistheid en de vergissingen aan.

Zelfs de begrijpelijkheid, van Marx' standpunt uit, van deze vergissingen weet de schrijver aan te voelen en aan de lezer mede te delen (p. 125).

Volmondig kunnen wij de woorden van de Heer Henri Janne, Senator en Oud-Rector van de Vrije Universiteit te Brussel beamen : met dit essay verwerft de Heer Leemans al dadelijk een plaats in de rij van de meest vooraanstaande « Marxologen » (voorwoord p. 7).

Het is zeer jammer dat zó veel waarde aan inhoud niet een beter verzorgde druk heeft gekregen.

Versprongen letters en lijnen vermogen echter niet afbreuk te doen aan dit uitstekende werk.

G. Craenen.



# Chronique de bibliographie générale sur la vie et les questions politiques de Belgique

---

## TABLEAU DE CLASSEMENT

\*

### A Science politique.

- A1 THEORIES, ETUDES ET METHODES.
- A2 CONGRES, COLLOQUES, ASSOCIATIONS, BIBLIOGRAPHIES.
- A3 DOCTRINES ET IDEOLOGIES.
  - A31 En Belgique.
  - A310 Socialisme.
  - A311 Communisme, marxisme.
  - A312 Libéralisme.
  - A313 Nationalisme, fédéralisme.
  - A314 Doctrines et idéologies chrétiennes.
  - A32 A l'étranger.
- A4 HISTOIRE POLITIQUE ET BIOGRAPHIE.
- A5 FORCES POLITIQUES.
  - A51 Partis politiques.
  - A52 Syndicats.
  - A53 Groupes économiques.
  - A54 Groupes sociaux, linguistiques et religieux.
  - A55 Presse et opinion publique.
- A6 SOCIOLOGIE POLITIQUE.

### B Institutions politiques et administratives.

- B1 SCIENCE ET DROIT ADMINISTRATIFS.
- B2 GOUVERNEMENT ET ADMINISTRATIONS CENTRALES.
- B3 COMMUNES, PROVINCES ET ADMINISTRATIONS REGIONALES.
- B4 ENTREPRISES PUBLIQUES.
- B5 FONCTION PUBLIQUE.
- B6 FINANCES PUBLIQUES.

### C Activités politiques.

- C1 DROIT ET LEGISLATION.
- C2 ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE.
- C3 ECONOMIE.
- C4 ELECTIONS ET DROIT ELECTORAL.
- C5 SCIENCES SOCIALES ET PROBLEMES SOCIAUX.
- C6 ARMEE.
- C7 PROBLEMES NATIONAUX.
  - C71 Question linguistique.
  - C72 Question scolaire.
  - C73 Question agricole.
  - C74 Question charbonnière.
  - C75 Démographie.
  - C76 Divers.
- C8 PROBLEMES REGIONAUX.
  - C81 Régions flamandes.
  - C82 Régions wallonnes.
  - C83 Agglomération bruxelloise.
  - C84 Divers.

### D Relations extérieures.

- D1 PROBLEMES EUROPEENS.
  - D11 Etudes générales.
  - D12 C.E.C.A.
  - D13 C.E.E.
  - D14 Euratom.
  - D15 Benelux.
- D2 RELATIONS INTERNATIONALES.
- D3 ASSISTANCE TECHNIQUE AUX PAYS SOUS-DEVELOPPES.
- D4 CONGO
- D5 AFRIQUE.

\*\*

Les indications bibliographiques publiées dans cette revue depuis 1961 ont fait l'objet d'un classement systématique d'après les rubriques du tableau.

Le fichier peut être consulté au siège de l'Institut belge de Science politique — 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5, — chaque jour du lundi au vendredi inclus, de 10 h à 11 h 30 et de 14 h 30 à 17 h 30.

Les chercheurs sont priés de se présenter lors de leur visite au Secrétariat de l'Hôtel des Sociétés Scientifiques, sis à la même adresse (Tél.: 48.79.65).

## A Science politique

### AI THEORIES, ETUDES ET METHODES

1336. ANCOT R.  
**La revision de la Constitution.**  
Revue Générale belge, mars 1963, pp. 39-58.
1337. BOOM, K.  
**Les cabinets ministériels. Organisation et fonctionnement.**  
(De ministeriële kabinetten. Hun inrichting en bedrijvigheid.)  
Bulletin de documentation de la Cour des Comptes.  
Documentatiebulletin van het Rekenhof, 1962, n° 8, pp. 1-28.
- \*1338. DE KOCK M., LALLEMAND R., MOUREAUX S. et SCHELLEKEMS J.  
**Maintien de l'ordre.**  
Etude des projets gouvernementaux 420, 421, 422 et 424 du 16 août 1962.  
Préface de Willy Calewaert - Gand, Typorex 1962.
1339. DIVERS.  
**Signification et fonction des mythes dans la vie et la connaissance politiques.**  
Cahiers internationaux de sociologie, juillet-décembre 1962, pp. 3-163.
1340. DUCLOS P.  
**Fédéralisme et politification.**  
Res Publica, IV, 1962, 1, pp. 5-27.
1341. X...  
**L'intervention des pouvoirs publics dans le développement économique régional.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 8 février 1963, n° 185, pp. 2-19 et 15 février 1963, n° 186, pp. 2-25.
1342. LOUSSE E.  
**Demokratie.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2305-2316.
1343. MEMNON.  
**Il faut reprendre les problèmes à la base.**  
Revue Générale belge, mars 1963, pp. 115-122.
1344. X...  
**Moeten de ministeriële kabinetten worden afgeschaft?**  
Socialistische standpunten, 1962, n° 5-6, blz. 369-372.
1345. MOULIN L.  
**La technocratie, épouvantail et tentation du monde moderne.**  
Res Publica, IV, 1962, 1, pp. 28-50.
1346. X...  
**Qu'est-ce qu'un sénat?**  
La Revue littérature, histoire, arts et sciences des deux mondes, 15 janvier 1963, n° 2, pp. 163-173.
1347. J. N.  
**La politique « Katangaise » de la Belgique.**  
— Juillet 1960 - décembre 1962 (I).  
— Août 1961 - janvier 1963 (II).  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 18 janvier 1963, n° 182 et 1<sup>er</sup> février 1963, n° 184.
1348. VANDEPUTTE G.  
**Distribution et politique gouvernementale.**  
Documents Cepass, 1962, n° 5, pp. 130-202.
1349. VAN ERPS F.  
**Fiscale hervorming en taalgrens voor de senaat.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, oktober 1962, n° 10, blz. 911-917.
1350. VAN LIER H.  
**Feu la politique?**  
La Revue Nouvelle, 15 février 1963, pp. 113-130.
1351. WIGNY P.  
**Propos constitutionnels.**  
Bruxelles. E. Bruylant, 1962.
1352. d'YDEWALLE Ch.  
**Propos sur l'inégalité.**  
Revue Générale belge, mars 1963, pp. 81-91.

### A3 DOCTRINES ET IDEOLOGIES

#### A310 Socialisme

1353. JANNE H.  
**Les mythes politiques du socialisme démocratique.**  
Cahiers internationaux de Sociologie, vol. XXXIII, juillet-décembre 1962.
1354. RENARD R.  
**Morale et Socialisme.**  
Socialisme, novembre 1962, n° 54, pp. 748-754.
1355. RENARD R.  
**Conditions d'un renouveau démocratique.**  
Education et Socialisme, janv.-fév. 1963, n° 100, pp. 2-6.

#### A311 Communisme, Marxisme

1356. DEKKERS R.  
**Marxistische rechtsfilosofie.**  
Rechtskundig weekblad, 13 januari 1963, n° 20, blz. 1082-1090.
1357. MANDEL E.  
**Le Traité d'Economie marxiste.**  
Socialisme, novembre 1962, n° 54, pp. 765-767.
1358. PEETERS FI.  
**Heeft het communisme een toekomst?**  
Economisch en sociaal tijdschrift, december 1962, n° 5, blz. w303-320.

#### A312 Libéralisme

1359. X...  
**Echec au libéralisme social : le chômage des travailleurs âgés.**  
Forces nouvelles, 1962, n° 15, pp. 11-14.

#### A313 Nationalisme et Fédéralisme

1360. DE LA VALLEE POUSSIN E.  
**La crise de la nationalité belge.**  
Revue Générale belge, février 1963, n° 2, pp. 1-21.
1361. X...  
**Le fédéralisme dans les faits.**  
Forces nouvelles, 1963, n° 19, pp. 7-9.
- \*1362. GEORIS-REITSHOF M.  
**L'extrême-droite et le néo-fascisme en Belgique.**  
Bruxelles, Pierre De Méyère, 1962, 83 p.
1363. JANNE H.  
**Les données économiques et sociales devant les positions fédéralistes.**  
Socialisme, novembre 1962, n° 54, pp. 671-697.
1364. JANNE H.  
**De economische en sociale gegevens tegenover de federalistische stellingen.**  
Socialistische standpunten, 1962, n° 5-6, blz. 369-372.
1365. MAST A.  
**Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat.**

**Considérations élémentaires concernant le problème de la transformation de l'Etat unitaire belge en état fédéral.**

- Rechtskundig weekblad, 1961-1962, col. 2323-2338.
1366. OLEFFE A.  
**Perspectives de fédéralisme économique.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 février 1963, n° 2, pp. 81-88.
- \*1367. PERIN F.  
**La Belgique au défi.**  
Huy, Imprimerie coopérative, 1963.
1368. J.N.  
**Positions et mouvements en faveur de l'unité belge.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 22 mars 1963, n° 191.

#### A314 Doctrines et idéologies chrétiennes

1369. DECHAMPS J.  
**De politiek van bezitsspreiding.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, oktober 1962, n° 10, blz. 841-859.
1370. FAUREAU P.  
**Humanistes et christianistes. Les réalités de la vie ouvrière.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 février 1963, pp. 113-130.
1371. GONDROY J.  
**L'entreprise et la notion de propriété privée selon le droit naturel.**  
La Revue Nouvelle, 15 janvier 1963, pp. 3-29.
1372. S.N.  
**La doctrine sociale-chrétienne en Europe occidentale. Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suisse.)**  
Documents CEPESS, 1962, n° 6, pp. 3-122.
1373. VAN DER LINDEN K.  
**Van Solidariteit en van Syndikalisme.**  
De Maand, novembre 1962, blz. 556-566.
1374. WYNANTS J.  
**Condition ouvrière et christianisme.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 mars 1963, pp. 213-224.

#### A32 A L'ETRANGER

1375. BAEYENS A.  
**De franse Socialistische Programma's (S.F.I.O. en P.S.U.).**  
Socialistische Standpunten, 1963, n° 1, blz. 35-46.
1376. MANDEL E.  
**De nieuwe partijprogramma's van de Duitse en de Oostenrijkse Sociaaldemokratie.**  
Socialistische Standpunten, 1963, n° 1, blz. 47-51.
1377. UYTTERHOEVEN H.  
**De Partij van de Arbeid - Nederland.**  
Socialistische Standpunten, 1963, n° 1, blz. 30-34.

#### A4 HISTOIRE POLITIQUE ET BIOGRAPHIE

- \*1378. BERNARD H.  
**Terre commune.**  
Bruxelles, Brepols, 1962.
1379. BRUWIER M.  
**L'administration d'une principauté au moyen âge : le Hainaut.**  
Crédit communal de Belgique, janvier 1963, pp. 29-37 et 42.
- \*1380. X...  
**Chambre des Représentants - Belgique.**  
**Kamer van Volksvertegenwoordigers - België.**  
Notices biographiques. Levensberichten.  
Bruxelles, Chambre des Représentants, 1962, 1 vol., 237 p.
- \*1381. DELANGE-JANSON L.  
**Paul Janson. 1840-1913. Sa vie généreuse, son époque. Tome I.**  
Bruxelles, Editions du Centre Paul Hymans, 1962, 525 p.
1382. DONDEYNE A.  
**De onveranderlijke Cardijn.**  
De Maand, octobre 1962, n° 8, blz. 448-450.
- \*1383. DRION du CHAPOIS F.  
**Charles-Quint et l'Europe. Aspects de sa politique impériale.**  
Bruxelles, Brepols, 1963, in-8°, 259 p.
1384. LECLERCQ J.  
**Mgr. Cardyn a quatre-vingts ans.**  
La Revue nouvelle, 15 novembre 1962, n° 11, pp. 399-403.
1385. LELEUX F.  
**Liévin Bauwens, maire de Gand.**  
Crédit Communal de Belgique, janvier 1963, pp. 21-28 et p. 47.
- \*1386. LUYKX Th.  
**Hedendaagse geschiedenis van de internationale betrekkingen.**  
**Deel I : Van Wenen tot Versailles. 1815-1919.**  
**Deel II : Van Versailles tot heden. Vanaf 1919.**  
Gent, E. Story, 1962, 164 blz.
1387. RAM B.  
**W.H. Vliegen : propagandist, publicist en volksvertegenwoordiger.**  
Socialisme en democratie, november 1962, n° 11, blz. 757-765.
1388. ROEYKENS A.  
**Jules Malou et l'œuvre congolaise de Léopold II (1876-1886).**  
Académie royale des sciences d'outre-mer. Classe des sciences morales et politiques.  
Mémoires in-8°. Nouvelle série. Tome XXVIII, fasc. 1, 1962, pp. 3-93.
- \*1389. SCHAEFFER P.J.  
**Jules Destrée.**  
Essai biographique.  
Académie Royale de Langue et de Littérature françaises.  
Bruxelles, Palais des Académies, 1962, pp. 1-420.

- \*1390. VAN HAEGENDOREN M.  
**De Vlaamse beweging nu en morgen. I. Na honderd dertig jaar. II. Oogmerken voor morgen.**  
Hasselt, HeideLand, 1962.
1391. VERSTRAELEN J.  
**Uit de beginperiode der vakbeweging. Het eerste jaar van de anti-socialistische katoenwerkersbond van Gent.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, oktober 1962, n° 10, blz. 881-897.
1392. SCHOLL S.H.  
**Mgr Cardijn en de K.A.J. in het geheel van de katholieke arbeidersbeweging in België.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1962, n° 11, blz. 943-954.
- \*1393. SIMON A.  
**Evêques de la Belgique indépendante. 1830-1940.**  
Sources d'archives.  
Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine, Cahiers 21.  
Louvain, Nauwelaerts, 1961, 99 p.
1394. SIMON A.  
**Visages de Léopold 1<sup>er</sup>.**  
Res Publica, IV, 1962, n° 2, pp. 136-147.
- \*1395. SIMON A.  
**Léopold 1<sup>er</sup>.**  
Collection Notre Passé.  
Bruxelles. La Renaissance du Livre, 1963.

#### A5 FORCES POLITIQUES

##### A51 Partis politiques

1396. LIEBMAN M.  
**Les origines et la fondation du parti communiste de Belgique.**  
Courier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 12 avril 1963, n° 197.

##### A52 Syndicats

1397. X...  
**Bureaux d'étude des syndicats.**  
Courier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 21 décembre 1962, n° 179.
1398. DELOURME A.  
**Quelques aspects du Congrès de la F.G.T.B.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 178-183.
1399. NEUVILLE J.  
**Le taux de syndicalisation en Belgique 1960-1961.**  
Courier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 11 janvier 1963, n° 181, pp. 2-19.

##### A53 Groupes économiques

1400. LE POOLE J.  
**Nog eens : de artsengemeenschap als pressiegroep.**  
Socialisme en democratie, december 1962, n° 12, blz. 862-867.

1401. MERCURIUS.  
**De holdings in België.**  
De Maand, februari 1963, n° 2, blz. 72-80.
1402. X...  
**De Middenstand in België.**  
De Middenstandsgids, 1962, n° 5, blz. 6-11.

1403. S.N.  
**Les organisations agricoles en Belgique. I. Le Boerenbond belge.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 25 janv. 1963, n° 183.

#### A54 Groupes sociaux, linguistiques et religieux

- \*1404. ANDRE J.  
**Les faussaires.**  
Comité d'étude pour une nouvelle action wallonne. Liège. Les Documents wallons, 1962.
1405. X...  
**Le conflit social dans le secteur des fabrications métalliques.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 8 mars 1963, n° 189.
1406. DE BONDT F.  
**Het Davidsfonds in het Waasland.**  
Volksopvoeding, 1962, n° 5-6, blz. 305-323.
1407. DE BONDT F.  
**De Vlaamse Volksbeweging als drukkingsgroep van de vlaamse beweging : correctie of corruptie ?**  
Kultuurleven, maart-april 1963, n° 3, blz. 177-180.
1408. DIERICKX M.  
**De vrijmetselarij op nieuwe wegen.**  
Streven, februari 1963, n° 5, blz. 401-411.
1409. JABIN A.  
**Le clergé et la politique.**  
La revue socialiste, octobre 1962, n° 156, pp. 268-271.

#### A55 Presse et opinion publique

1410. DE BOCK G.  
**Een hedendaags probleem : de geesteshygiëne van de openbare opinie.**  
Socialistische Standpunten, 1963, n° 1, blz. 59-61.
1411. X...  
**Une étude d'opinion en Belgique.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 22 février 1963, n° 187.
1412. KRUIHOF C.L.  
**Onderzoek naar het gebruik van de radio bij een deel van de Antwerpse jeugd.**  
Persoon en gemeenschap, januari 1963, n° 3, blz. 97-104.
1413. STEPHANE-CLAUSSE R.  
**Enkele communicatie-modellen.**  
Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, 1962, n° 4, blz. 361-391.

1414. VAN RIJCKEGHEM W. et GILLET R.  
**Considérations sur le problème de l'information du consommateur.**  
Annales de Gembloux. Gembloux, LXVIII, 1962, n° 3, pp. 267-272.

#### A6 SOCIOLOGIE POLITIQUE

1415. X...  
**L'Application de la loi du 19 août 1948 sur les « prestations d'intérêt public en temps de paix ».**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 29 mars 1963, n° 192-193 et 5 avril 1963, n° 194-195-196.
1416. BUCH H.  
**Les libertés individuelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat de Belgique.**  
Bruxelles. Institut de sociologie, 1962.  
Université libre de Bruxelles, Travaux et conférences, tome IX, pp. 65-110.
1417. CRABBE V.  
**A propos de la grève des fonctionnaires. Pour une interprétation historique et de science politique de l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.**  
Revue de l'Institut de sociologie, 1962, 1, pp. 77-126.
1418. DELCOURT J.  
**Quelques perspectives pour l'analyse sociologique de l'évolution de la classe ouvrière.**  
Les Dossiers de l'Action sociale catholique, 15 janv. 1963, pp. 15-28.
1419. DUBOIS B.  
**Liberté syndicale individuelle et syndicalisme obligatoire en Belgique.**  
La Vie économique et sociale, nov. 1962, pp. 329-350.
- \*1420. FEAUX V.  
**Cinq semaines de lutte sociale.**  
Bruxelles, Institut de sociologie, 1963, in-8°, 256 p.
1421. GUBBELS R. et ROHAERT E.  
**De staking tegen de eenheidswet in de haven van Antwerpen.**  
Tijdschrift voor sociale wetenschappen, 1962, n° 4, blz. 392-414.
- \*1422. JANNE H. et MORSA J.  
**Sociologie et politique sociale dans les pays occidentaux.**  
Bruxelles, Institut de sociologie, 1962, 108 p.
1423. LALOIRE M.  
**Ouvriers et employés : deux univers distincts ?**  
Industrie, nov. 1962, pp. 704-710.
1424. X...  
**Les projets gouvernementaux sur le « maintien de l'ordre ».**  
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques C.R.I.S.P., 30 nov. 1962, n° 177 et 15 mars 1963, n° 190.

## B Institutions politiques et administratives

### B1 SCIENCE ET DROIT ADMINISTRATIFS

1425. DE LEYE O.  
**Observations sous C.E., 18 octobre 1960, en cause De Beer, n° 8151 (IVe ch.).**  
**Un fonctionnaire de l'administration centrale qui est placé hors cadre peut-il participer à une procédure d'avancement lorsque celle-ci a pour objet de conférer un emploi correspondant à son grade ?**  
Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiek Recht, 1962, pp. 84-86.
1426. FLAMME M.-A.  
**Observations sous C.E., 31 octobre 1961. Zegers-Cant, n° 8907 (IVe ch.).**  
**La notion d'irrégularités substantielles affectant la procédure et les soumissions dans les adjudications publiques.**  
Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, 1962, pp. 45-52.
1427. LAMBRECHTS W.  
**De verordenende bevoegdheid van de gemeentelijke organen in zake politie.**  
Rechtskundig weekblad, 4 november 1962, n° 10, blz. 570-590.
1428. MARIEN S.  
**De overheidsaannemingen in België.**  
Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, nov.-dec. 1962, n° 6, blz. 385-395.  
(Wordt voortgezet.)
1429. X...  
**La réforme du Conseil d'Etat.**  
Documents et informations parlementaires, 12 janv. 1963, n° 433, pp. C2569-C2575.
1430. SAROT J., LIGOT J. et COOLEN J.  
**Conseil d'Etat. Répertoire des arrêts et avis de la section d'administration (1954-1958).**  
Bruxelles. Bruylant, 1962.
1431. SCHREUDER E.  
**Les attributions de la députation permanente en matière d'impôts.**  
Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, 1962, pp. 1-11.
1432. SUETENS L.P.  
**La grève. Techniques nouvelles et leur licéité en droit comparé.**  
R.D.S., 1962, pp. 1-9.
1433. VANDER STICHELE A.  
**Observations sous C.E., 19 septembre 1961, Ville d'Ostende, n° 8985 (IVe ch.).**  
**Du concours de la tutelle générale et de la tutelle spéciale d'annulation.**  
Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, 1962, pp. 24-26.

1434. VRANCKX A.  
**Plaatsvervanging en delegatie van overheidsbevoegdheid.**  
**Le remplacement et la délégation de pouvoir.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2383-2394.

### B3 COMMUNES, PROVINCES ET ADMINISTRATIONS REGIONALES

1435. DUVAL R.  
**De regionale economische ontwikkeling en het financieel statuut der ondergeschikte besturen.**  
Economisch en sociaal tijdschrift, december 1962, n° 5, blz. 332-337.
- \*1436. X...  
**Transfert des six communes des Fourons à la province de Limbourg. Commission d'enquête.**  
Liège, Conseil provincial, 1962, 56 p.

### B5 FONCTION PUBLIQUE

1437. FOCK C.L.W.  
**Het instituut van de staatssecretaris.**  
Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, januari 1963, n° 1, blz. 1-7.
1438. GILSON A.  
**La modernisation de l'appareil administratif de l'Etat : objectif prioritaire.**  
Tiré à part de « Reflets et perspectives de la vie économique », juillet 1962.
1439. VAN BOL J.-M.  
**Relations publiques et administration.**  
La Revue Nouvelle, 15 janvier 1963, pp. 67-74.

### B6 FINANCES PUBLIQUES

1440. COOREMAN A.  
**Overzicht van de fiscale beschikkingen ten gunste van de economische ontwikkeling in België.**  
Documentatieblad. Ministerie van financiën, september 1962, n° 9, blz. 5-27.
1441. DE RIDDER V.  
**Verslag van de regeringscommissie voor de studie van de financiële problemen van de economische expansie.**  
Socialistische standpunten, 1962, n°s 5-6, blz. 401-417.
1442. ERAUW F.  
**Hoever is de hervorming van de Rijkscomptabiliteit gevorderd ?**  
**Où en est la réforme de la comptabilité de l'Etat ?**  
Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 1962, pp. 41-47.
1443. GOBLET M.  
**La société nationale et les sociétés régionales d'investissement.**  
Annales de sciences économiques appliquées, novembre 1962, n° 4, pp. 401-449.

1444. X...  
**De hervorming van de directe belastingen.**  
Gemeente en provincie, juli-augustus 1962, n° 4, blz. 245-253.
1445. X...  
**La liquidité du marché monétaire.**  
Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, XVII, 15 september 1962, n° 35, pp. 317-321.
1446. MERCURIUS.  
**Kanttekeningen bij een Nieuwe Begroting.**  
De Maand, nov. 1962, blz. 519-523.
1447. M.M.  
**Les budgets de l'Etat.**  
Le Bulletin du Grand Liège, décembre 1962, n° 48, pp. 5-12.
1448. X...  
**La situation monétaire et bancaire de la Belgique.**  
Bulletin économique de la Banque de la Société Générale de Belgique, octobre 1962, n° 9, pp. 1-5.
1449. X...  
**Société Nationale d'Investissement.**  
Bulletin hebdomadaire de Fabrimétal, 15 septembre 1962, n° 845, pp. 645-649.
1450. VAN AMELSVOORT M.  
**De rijksbegroting tegen een wisselende achtergrond.**  
Katholiek staatkundig maandschrift, oktober 1962, n° 8, blz. 269-276.
- \*1451. VANDEN BOSSCHE J.  
**Gemeentecomptabiliteit.**  
**Comptabilité communale.**  
Administratief lexicon, Brugge, 1962.
- \*1452. VANDEN BOOSCHE J.  
**Gemeentebegroting.**  
**Le budget communal.**  
Administratief lexicon, Brugge, 1962.
- \*1453. VAN HOLDER A. et VAN NESTE E.  
**De provinciale begroting.**  
**Le budget provincial.**  
Administratief lexicon, Brugge, 1962.
1454. VINCENT J.  
**Notions de finances publiques.**  
**Begrippen over openbare financieën.**  
Bulletin de documentation Cour des Comptes. Documentatiebulletin Rekenhof, 1962, n° 9, pp. 1-48.
1457. DELATTE J.  
**Urbanisme et aménagement du territoire (1e partie).**  
Mouvement communal, 1962, pp. 254-272.
1458. GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J.  
**Het rechtstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden.**  
**Le régime juridique de la radio et de la télévision et les libertés constitutionnelles.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2337-2358.
1459. GEORGES R.  
**La nature juridique des traitements du clergé catholique dans la Constitution belge de 1830.**  
Annales de Droit et de Sciences Politiques. Revue trimestrielle, Tome XXII, 1962, n° 3, pp. 85-122.
1460. GOOSSENS Ch.  
**Observations sous Cass., 1re ch. (audience plénière), 12 mai 1961.**  
**La compétence du conseil de prud'hommes à l'égard du personnel de la Société nationale des chemins de fer belges et des autres associations de droit public.**  
Rev. crit. jur. belge, 1962, pp. 52-76.
1461. LENAERTS H.  
**Het sociaal recht tegenover het publiek en het privaatrecht.**  
**Le droit social en face du droit public et du droit privé.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2281-2288.
1462. MAHILLON P. et FREDERICQ S.  
**Het regime van de minoritaire erediensten.**  
**Le régime des cultes minoritaires.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2367-2382.
1463. MATTHYS J.  
**Aansprakelijkheid bij toepassing van kernenergie tot vreedzame doeleinden.**  
Rechtskundig Weekblad, 9 september 1962, n° 2, blz. 113-131.
1464. X...  
**Projet de loi sur la protection civile.**  
Le Mouvement communal, janvier 1963, n° 369, pp. 31-34.
1465. TAQUET M.  
**Le droit aux loisirs.**  
Journal des tribunaux, 6 janvier 1963, n° 4387, pp. 1-2.
1466. VAN HILLE J.-M.  
**De benoeming der rechters.**  
Rechtskundig Weekblad, 3 februari 1963, n° 23, blz. 1226-1236.
1467. VANDER STICHELE A.  
**Afkondiging en inwerkingtreding van wetten.**  
**La promulgation et l'entrée en vigueur des lois.**  
Rechtskundig Weekblad, 1961-1962, col. 2359-2367.

## C Activités politiques

### C1 DROIT ET LEGISLATION

1455. BEHAEGEL M.  
**En marge d'un avant-projet de loi : raisons d'une police de la concurrence.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 95-108.
- \*1456. BRICMONT G.  
**Aménagement du territoire et urbanisme.**  
Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962. Préface de M. Victor Bure.  
Bruxelles, Larcier, 1962.

1468. VAUTHIER M.  
**Commentaire de la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers.**  
Revue administrative, pp. 161-168.
1469. VERHAEGEN G.  
**Une forme juridique appropriée à l'évolution des entreprises de distribution.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 56-65.
- C2 ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE**
1470. BAUMANN E.  
**Erfahrung eines Institutes für industrielle Forschung.**  
V.E.V. Berichten, 31 décembre 1962, n° 4, blz. 3227-3235.
1471. BEVELANDER C.  
**Openbaar onderwijs en politiek.**  
Persoon en gemeenschap, januari 1963, n° 3, blz. 126-131.
1472. BOURGEOIS R.  
**La relève féminine dans l'enseignement.**  
Le Flambeau, septembre-octobre 1962, n° 7-8, pp. 276-283.
1473. COLEBUNDERS G.  
**Het hoger middelbaar onderwijs.**  
Persoon en gemeenschap, januari 1963, n° 3, blz. 105-122.
1474. X...  
**Comment l'enseignement professionnel et technique sert l'industrie.**  
F.I.B., n° spécial, Bruxelles 1962.
1475. CONIX A.  
**Problemen van onderzoek in de chemische nijverheid.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3195-3201.
- \*1476. CRAEYBECKX L.  
**Universiteit Antwerpen nu.**  
Antwerpen, Ontwikkeling, 1962, 126 p.
1477. De RAEYMAEKER L.  
**Wat van het secundair onderwijs door de universiteit verwacht wordt.**  
Tijdschrift voor opvoedkunde, 1962-1963, n° 2, blz. 65-77.
1478. DE SOMER P.  
**De levende universiteit en haar taken in deze tijd.**  
De Maand, november 1962, blz. 517-528.
1479. DEURINCK M.  
**Les objectifs et les réalisations de la fondation Industrie-Université.**  
Vita, 31 janvier 1963, n° 2, pp. 57-59.
- \*1480. DUBUISSON M.  
**Faut-il créer de nouvelles institutions universitaires.**  
Discours prononcé à l'occasion de la séance solennelle de rentrée du 29 septembre 1962. Université de Liège, 1962.
1481. FIERENS J.  
**Het industrieel wetenschappelijk onderzoek.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3153-3155.
1482. HOTYAT R. et THEYS J.-F.  
**Essai sur l'organisation nationale de la recherche scientifique : « Le problème belge » (I) et (II).**  
Revue de l'Université de Bruxelles, nouvelle série, octobre 1962, janvier 1963, pp. 107-139 et février-avril 1963, pp. 215-254.
1483. MASSART L.  
**Het wetenschapsbeleid en het industrieel wetenschappelijk onderzoek.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3157-3167.
1484. MASURE J.  
**De problemen van het wetenschappelijk onderzoek in de elektrotechniek.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3205-3213.
1485. PETERS J.  
**De navorsing in de mechanische constructie.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3215-3225.
1486. X...  
**Problématique d'un enseignement nouveau.**  
Forces nouvelles, 1962, n° 18, pp. 10-15.
1487. QUENEAU J.  
**Les problèmes posés par la recherche à l'échelon des petites et moyennes entreprises.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3169-3183.
1488. RAES G.  
**Algemene strekkingen van het huidig wetenschappelijk onderzoek in het domein van de textielnijverheid.**  
V.E.V. Berichten, 31 december 1962, n° 4, blz. 3187-3193.
1489. WIEERS J.L.  
**Enkele aspecten van de deelname aan het universitair onderwijs in België.**  
Mens en maatschappij, november-december 1962, n° 6, blz. 393-409.
- C3 ECONOMIE**
1490. ADAM A. et WAELBROECK J.  
**Nouvelles données sur l'évolution des exportations de la Belgique (1925-1938 et 1952-1960).**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 413-425.
1491. BAUDHUIN F.  
**L'économie belge et ses problèmes.**  
Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion, mars-avril 1962, n° 200, pp. 182-187.
1492. BEHAEGEL M.  
**Le prix imposé, bouc émissaire de la distribution.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 82 à 94.

1493. X...  
« **La Belgique financière** ».  
Edition spéciale de l'Agence économique et financière, 7 novembre 1962.
1494. X...  
**Bourse (Ia) à la croisée des chemins.**  
Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, XVII, 29 septembre 1962, n° 37, pp. 337-340.
1495. BÜHLER R.  
**L'économie privée et l'Etat ? Partenaires ou antipodes ?**  
Industrie, déc. 1962, pp. 776-782.
1496. CAMU L.  
**Le financement des entreprises.**  
Epargner et Investir, janvier 1963, pp. 3-16.
- \*1497. CLEMENS R.  
**Contributions à l'étude de l'entreprise et de la distribution des pouvoirs de décision.**  
Sciences sociales et administration des affaires, n° 3. Institut de Sociologie, Liège, s.d., 200 p.
1498. DE BRUYNE J.P.  
**Le pétrole et le gaz naturel dans le Benelux.**  
Reflets et perspectives de la vie économique, janvier 1963, tome II, n° 1, pp. 17-28.
1499. DE MEYER H.  
**Les formes intégrées de distribution : part de marché et évolution technique.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 37-55.
1500. DENEFFE P.  
**Situation de la petite entreprise de distribution dans l'économie du secteur.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 17-36.
1501. DE STAERCKE R.  
**De rol van het sparen in het economisch leven van België.**  
**Le rôle de l'épargne dans la vie économique belge.**  
Sparen en beleggen, januari 1963, n° 109, blz. 19-26.  
Epargner et investir, janv. 1963, n° 109, pp. 17-23.
1502. DUBOIS G.  
**Les ventes à tempérament dans le textile.**  
L'Industrie textile, sept. 1962, n° 9, pp. 23-30.
1503. X...  
**Economie (I') belge à l'automne 1962.**  
Notes rapides sur la situation économique, Paris, t. XIII, 2 octobre 1962, n° 130, pp. 3-8.
- \*1504. X...  
**Evolution (I') de la distribution en Belgique.**  
Bruxelles, Institut d'étude économique et sociale des classes moyennes, 1962, 84 p.
- \*1505. EYSKENS M.  
**De rationalisatie van het gedrag van de consument. Een onderzoek van de micro-economische redeneingspremissen en hun aanwending in de economische theorie.**  
Reeks van de School voor economische wetenschappen, n° 82.  
Leuven, Uystpruyt, 1962, 628 blz.
1506. X...  
**Filature (Ia) de laine en Belgique.**  
Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, XVII, 6 octobre 1962, n° 38, pp. 345-348.
1507. FRANK M.  
**L'évolution des revenus en Belgique de 1948 à 1960.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, octobre 1962, n° 16, pp. 483-523.
1508. GEETS C.  
**Une politique positive en matière de distribution d'articles de marque.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 66-81.
1509. GINSBURGH V.  
**Prévision d'évolution des principaux coefficients techniques de l'économie belge.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, octobre 1962, n° 16, pp. 525-541.
1510. GLEJSER H.  
**Le produit national brut en 1961.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 427-428.
1511. GUILMOT A.  
**L'industrie chimique belge, industrie en évolution.**  
Hinterland, XI, 1962, n° 34, pp. 65-70.
1512. HATRY P.  
**Douze ans d'industrie pétrolière belge, 1950-1961.**  
Industrie, XVI, septembre 1962, n° 9, pp. 560-573.
1513. X...  
**Industrie (I') belge en 1961.**  
Min. Aff. Economiques et de l'Energie.  
Bulletin mensuel de la Direction générale des Etudes et de la Documentation, XIV, août-septembre 1962, n° 8-9, pp. IV-2-40.
1514. KIRSCHEN E.  
**Croissance et programmation économique en Belgique.**  
Socialisme, janvier 1963 n° 55, pp. 64-74.
1515. LEVAERT W.  
**Comment se répartit le revenu national.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 mars 1963, pp. 179-196.
1516. LAVIOLETTE A.  
**L'analyse financière.**  
Epargner et investir, septembre 1962, n° 105, pp. 1-9.
1517. LINDEMANS I.  
**De idee van de programmatie tegenover de economische regionale en sociale ontwikkeling in België.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1962, n° 11, blz. 955-964.
1518. LONTHIE J.  
**Economische wetenschap en economische politiek.**  
Nova et vetera, 1962-1963, n° 1, blz. 33-40.
1519. MERTENS de WILMARS J.  
**De invloed van Keynes en van het post-Keynesianisme op de hedendaagse monetaire theorieën.**  
Tijdschrift voor economie, 1962, n° 4, blz. 451-480.

1520. NEIRINCK M.  
**Le consommateur « souverain ».**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 109-121.
1521. X  
**Nouveaux (les) produits et services et les problèmes d'implantation qu'ils soulèvent.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 429-452.
1522. PELLEMANS P.  
**Evolution de la distribution en Belgique depuis la seconde guerre mondiale.**  
La Vie Economique et Sociale, novembre 1962, pp. 351-364.
1523. PERTINAX.  
**Du nouveau pour les petites et moyennes entreprises : l'Institut national d'assistance technique.**  
Revue du Conseil Economique wallon, septembre-octobre 1962, n° 58, pp. 10-16.
1524. POELMANS J. et DUBY M.  
**Prévision des dépenses de consommation privée en chauffage-éclairage.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 353-385.
- \*1525. X...  
**Problèmes (les) de la planification.**  
Compte rendu du Colloque tenu les 25, 26 et 27 janvier 1962.  
Bruxelles, Institut de Sociologie, 1963, in-8°, 264 p.
1526. X...  
**Programma voor economische expansie over 1962-1965.**  
Wekelijks bulletin - Fabrimetal, 2 februari 1963, n° 865, blz. 82-86.
1527. RAEYMAECKERS J.  
**La place de la distribution dans l'économie.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 6-16.
1528. REGUL R.  
**Les besoins en énergie et les perspectives d'approvisionnement.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 327-352.
1529. SIMONET H.  
**Au sujet de la programmation.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 163-168.
1530. VAN DEN BOSCH J.  
**Mentale reconversie als een socio-cultureel en methodologisch veranderingsproces.**  
V.E.V. berichten, 30 september 1962, n° 18, blz. 2255-2267.
1531. VANDEVONDELE W.  
**La statistique officielle belge des prix de détail. Ses méthodes et ses applications.**  
Revue des sciences économiques, décembre 1962, n° 132, pp. 221-246.
1532. VAN ROMPUY V.  
**Programmation du secteur distribution.**  
Documents CEPESS, 1962, n° 5, pp. 122-129.
1533. VAN RYCKEGHEM W.  
**De prijselasticiteit van de Belgische invoer.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, oktober 1962, n° 16, blz. 563-572.
1534. VAN RIJCKEGEM W.  
**De verklaring van regionale loonverschillen.**  
Tijschrift voor Economie, 1962, n° 3, pp. 324-328.
1535. VINCENT G.  
**Het Belgisch boter- en margarineverbruik in 1961.**  
Landbouwtijdschrift, augustus-september 1962, n° 8-9, blz. 1045-1052.
1536. WAELBROECK J.  
**La demande extérieure et l'évolution des exportations belges.**  
Cahiers économiques de Bruxelles, juillet 1962, n° 15, pp. 397-412.

#### C4 ELECTIONS ET DROIT ELECTORAL

1537. WYNANTS J.  
**Réflexions avant les élections professionnelles.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 janvier 1963, n° 1, pp. 29-35.

#### C5 SCIENCES SOCIALES ET PROBLEMES SOCIAUX

1538. COBBAUT J.  
**A propos du rapport Delpérée.**  
**Bij het verslag Delpérée.**  
Orientation mutualiste, novembre-décembre 1962, n° 6, pp. 279-288.  
Leiding, nov.-dec., 1962, n° 6, blz. 285-295.
1539. X...  
**Conflit (le) social dans le secteur des fabrications métalliques.**  
Courrier hebdomadaire.  
Centre de recherche et d'information socio-politiques-C.R.I.S.P., 8 mars 1963, n° 189.
1540. COPPEE-BOLLY H.  
**Le facteur humain dans l'entreprise, considéré comme unité de production.**  
Centre d'Etudes et de Documentation sociales, oct. 1962, pp. 433-441.
1541. DEGUELLE C.  
**Evolution des régimes complémentaires de la sécurité sociale au cours des années 1960-1961.**  
Revue belge de sécurité sociale, novembre-décembre 1962, nos 11-12, pp. 1460-1474.
1542. DELHUVENNE M.  
**Problèmes régionaux dans la sécurité sociale.**  
Revue belge de sécurité sociale, juin 1962, n° 6, pp. 808-820.
1543. DELPEREE A.  
**La programmation sociale.**  
Le Progrès social, sept. 1962, n° 72, pp. 33-49.
1544. FRAEYS W.  
**Bevolking, tewerkstelling, werkloosheid.**  
**Population, emploi, chômage.**  
Arbeidsblad, juli 1962, n° 7, blz. 781-812.  
Revue du Travail, juillet 1962, n° 7, pp. 761-791.

1545. GABRIEL-WURTH S.  
**Accidents du travail et maladies professionnelles (1961).**  
Revue belge de sécurité sociale, octobre 1962, n° 10, pp. 1294-1310.
1546. GOLDSCHMIDT-CLERMONT P.  
**Sur le travail des personnes âgées.**  
Industrie, décembre 1962, pp. 805-810.
1547. GOOSSENS C.  
**Esquisse d'une réforme du contentieux de la sécurité sociale (suite).**  
Ann. Fac. Dr. Liège, 1962, pp. 131-172.
1548. X...  
**Liaison salaires-index.**  
Bulletin hebdomadaire de Fabrimetal, 15 septembre 1962, n° 845, pp. 650-652.
1549. MAINIL P.  
**Lois sociales et accidents du travail.**  
Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 108-122.
1550. MORRET E.  
**Tendances actuelles et évolution du Service social d'Entreprise.**  
Centre d'Etudes et de Documentation sociales, oct. 1962, pp. 442-446.
1551. NETTER F.  
**Prévisions en matière de sécurité sociale.**  
Revue belge de sécurité sociale, novembre-décembre 1962, n° 11-12, pp. 1453-1459.
1552. PSEUDO JUDEX.  
**Quelques réflexions sur le contentieux social.**  
Revue du droit social, 1962, p. 145.
1553. VAN HOUTTEGHEM A.J.  
**La réservation d'avantages aux travailleurs syndiqués. (Rapport de MM. Seghin, Janssens de Varebeke et H. De Clercq et Discussion).**  
Bull. Soc. Ind., 1962, pp. 166-185.
1554. VERSICHELEN M.  
**Arbeidsmobiliteit. Een typologische studie.**  
Tijdschrift voor sociale wetenschappen, 1962, n° 3, blz. 254-272.
1555. WALEFFE F.  
**Assurances sociales, assurances privées.**  
Revue belge de Sécurité sociale, janv. 1963, n° 1, pp. 46-67.

#### C6 ARMEE

1556. VAN DEN ABEELLEN G.  
**Propos sur la nation pour de jeunes officiers.**  
Revue générale belge, janvier 1963, n° 1, pp. 1-21.

#### C7 PROBLEMES NATIONAUX

1557. A.G.S.  
**Zijn er geen Belgen ?**  
Nouvelles Benelux nieuws, mei-juni 1962, n° 3, blz. 28-29.
1558. HERREMANS M.-P.  
**Le contentieux Flamands-Wallons.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 184-205.

1559. MAYER J.  
**Belgique : mesure des distances.**  
Esprit, novembre 1962, n° 311, pp. 650-664.
1560. X...  
**Sirènes (Les) du provincialisme.**  
Forces nouvelles, 1962, n° 15, pp. 4-5.
1561. VAN ERPS F.  
**De regering doktert aan Vlaams-Waals geschil.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1962, n° 11, blz. 1015-1024.

#### C71 Question linguistique

1562. DE GEEST W.  
**De tijd dringt, ook voor ons moedertaalonderwijs.**  
Kultuurleven, maart-april 1963, n° 3, blz. 192-202.
1563. DUBOIS A.  
**La question des langues en Belgique.**  
La Revue socialiste, décembre 1962, n° 158, pp. 451-458.
1564. HUMBLET J.E.  
**Les Wallons et l'étude des langues vivantes.**  
La Revue Nouvelle, 15 janvier 1963, pp. 59-67.
1565. MOUREAUX Ch.  
**A propos du problème linguistique.**  
Le Flambeau, septembre-octobre 1962, n° 7-8, pp. 401-405.
1566. X...  
**Situation (La) économique des régions linguistiques.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 janvier 1963, n° 1, pp. 1-14.
1567. X...  
**Université (L') de Louvain et la question linguistique. II.**  
Courrier hebdomadaire. Centre de Recherche et d'Information socio-politiques - C.R.I.S.P., 7 décembre 1962, n° 178.
1568. VAN GOETHEM F.  
**Economie en cultuur.**  
V.E.V. Berichten, 15 dec. 1962, n° 23, blz. 3011-3017.
1569. WEILENMANN H.  
**Taalkwestie en taalgroepen in Zwitserland.**  
De Maand, januari 1963, n° 1, blz. 41-56.

#### C73 Question agricole

1570. X...  
**Belgisch (Het) landbouwprobleem.**  
Vita, 15 januari 1963, n° 1, blz. 7-8.
1571. BURTON P.  
**Où en est le remembrement des terres en Belgique ?**  
Revue du Conseil économique Wallon, septembre-octobre 1962, n° 58, pp. 17-45.
1572. HEGER Ch.  
**Le problème de la revalorisation économique de l'agriculture.**  
Revue de la société d'études et d'expansion, novembre-décembre 1962, n° 203, pp. 631-636.

1573. MOSSOUX P.  
**La charte de la paysannerie belge.**  
Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 75-107.
1574. PINE P.  
**De economische situatie van de Belgische landbouw.**  
De Maand, februari 1963, n° 2, blz. 81-87.
1575. TAMBUYZER C. et DE WINTER A.  
**Contribution à l'inventaire des coopératives agricoles en Belgique.**  
Revue de l'Agriculture, XV, juin-juillet 1962, n° 6-7, pp. 855-896.

#### C75 Démographie

1576. LHOE L.  
**Tables de mortalité de la population hennuyère 1959-1960.**  
Le Hainaut Economique, 1962, n° 3, pp. 87-100.
1577. X...  
**Pour une politique de la population et de la famille.**  
Le Bulletin du Grand Liège, décembre 1962, n° 48, pp. 18-23.
1578. SCHOONBROODT R.  
**Problèmes démographiques de la Wallonie.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 mars 1963, pp. 197-212.

#### C76 Divers

1579. SEVRIN R.  
**Notes sur la géographie administrative de quelques pays.**  
Le Hainaut Economique, 1962, n° 3, pp. 7-86.

#### C8 PROBLEMES REGIONAUX

1580. BIRON J.  
**La Meuse et la Moselle.**  
Le Bulletin du Grand Liège, décembre 1962, n° 48, pp. 13-17.
1581. HOEFFLER J.  
**L'aménagement régional de la Belgique.**  
Le Mouvement communal, janvier 1963, n° 369, pp. 4-30.
1582. S.N.  
**La situation économique des régions linguistiques.**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 janv. 1963, pp. 1-14.

#### C81 Régions flamandes

- \*1583. BULTYNCK R. et VAN MEERHAEGE W.  
**Kenmerken en groeikansen van de Gentse economie.**  
Séminaire d'Economie appliquée, Gand, 1962, 309 p.
1584. X...  
**Gebrek aan werkgelegenheid in Vlaanderen.**  
Z.p., Economische Raad voor Vlaanderen, z.d.
1585. NAESSENS M.  
**Gent in de nationale expansie.**  
Rechtskundig weekblad, 24 februari 1963, n° 26, blz. 1370-1388.

- \*1586. VANNESTE O., THEYS J. et ZWAENEPOEL M.  
**Het arrondissement Oostende ; een regionaal-economische studie.**  
Westvlaams Economisch Studiebureau, Brugge, 1962, XI+430 p.

#### C82 Régions wallonnes

1587. CLERDENT P.  
**Liège et son destin.**  
Discours prononcé le 23 novembre 1962 à l'occasion de la célébration du centenaire de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège.
1588. DRECHSEL M. et BODART L.  
**La croissance économique du Hainaut, de 1955 à 1959, comparée à celle des autres provinces belges.**  
Le Hainaut Economique, 1962, n° 2, pp. 9-36.
1589. X...  
**Essai de détermination de la population active dans la province de Hainaut, de 1960 à 1975. Etude du Conseil central de l'Economie.**  
Le Hainaut Economique, 1962, n° 2, pp. 37-107.
1590. X...  
**Etats (Des) généraux de Wallonie.**  
Forces nouvelles, 1963, n° 19, pp. 1-2.
- \*1591. LECLERCQ J.  
**Les catholiques et la question wallonne.**  
Documents wallons, 1963.
- \*1592. X...  
**Luxembourg (Le) belge, terre propice aux investissements modernes.**  
Association Intercommunale d'Équipement Economique, Arlon, 1962, 30 p.
1593. MELKIN H.  
**Les travaux ont commencé sur l'autoroute de Wallonie.**  
Revue du Conseil Economique wallon, septembre-octobre 1962, n° 58, pp. 1-9.
1594. X  
**Programmation (La) économique et la Wallonie.**  
Forces nouvelles, 1963, n° 19, pp. 9-10.
- \*1595. X...  
**Régions (Les) du Borinage et du Centre à l'heure de la reconversion.**  
(XXIX<sup>e</sup> semaine sociale universitaire, 6-10 novembre 1961).  
Bruxelles, Institut de sociologie, 1962, 464 p.
1596. S.N.  
**La situation économiques du Hainaut en 1961. Rapport de l'Institut de Recherches Economiques du Hainaut.**  
Le Hainaut Economique, 1962, n° 2, pp. 109-173.
1597. VANBELLE C.  
**De actieve bevolking en de tewerkstelling in de provincie Henegouwen in 1965 en 1970.**  
V.E.V. Berichten, 31 januari 1963, n° 2, blz. 3445-3455.

### C83 Agglomération bruxelloise

1598. BAEYENS H.  
**De suburbanisatie rondom Brussel.**  
Mens en Maatschappij, november-décembre 1962,  
n° 6, blz. 429-437.

## D Relations extérieures

### D1 PROBLEMES EUROPEENS

#### D11 Etudes générales

1599. ALCIBIADE.  
**L'Europe dans l'alliance atlantique.**  
Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 27-41.
1600. BASTIN M.  
**Est-ce la fin de l'Europe ?**  
Les Dossiers de l'action sociale catholique, 15 fé-  
vrier 1963, pp. 103-111.
1601. CANNELLA G.  
**Le droit à la sécurité sociale et les droits connexes  
de la Charte sociale européenne.**  
Revue belge de Sécurité sociale, janvier 1963, n° 1,  
pp. 1-45.
1602. X...  
**Commerce (Le) extérieur de l'Union économique  
belgo-luxembourgeoise en 1961.**  
Banque nationale de Belgique, Bulletin d'information  
et de documentation, juillet 1962, n° 37, pp. 1-31.
1603. de KERCHOVE N.  
**Il faut que l'Europe soit ouverte ou fermée.**  
Revue générale belge, février 1963, pp. 107-115.
1604. de KERCHOVE N.  
**La dimension occidentale.**  
Revue générale belge, mars 1963, pp. 123-130.
1605. EYSKENS M.  
**De Europese integratie en haar problemen.**  
Kultuurleven, maart-april 1963, n° 3, blz. 165-176.
1606. FRAGA IRIBARNE.  
**Tendances de la politique espagnole contemporaine.**  
Synthèse, déc. 1962, n° 199, pp. 168-174.
1607. GRAMMENS M.  
**Le Labour Party et l'Europe.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 153-162.
1608. HAMMES Ch.-L.  
**Le droit des communautés européennes sous l'aspect  
de son application juridictionnelle.**  
Revue de l'Université de Bruxelles, 1962, pp. 253-  
272.
1609. HEIM P.  
**La Turquie, bastion de l'Occident.**  
Industrie, déc. 1962, pp. 783-796.
1610. HOLTROP M.  
**Monetaire problematiek in Benelux en E.E.G.**  
Economisch en Sociaal Tijdschrift, december 1962,  
n° 5, blz. 281-302.
1611. JAQUET G.  
**La crise européenne.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 143-152.
1612. KUYPERS J.  
**La collaboration atlantique en matière d'enseigne-  
ment.**  
Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 15-26.
1613. LAUWERS J.  
**L'évolution des stratégies occidentales. Répercussions  
sur les forces aériennes de l'Europe.**  
Pallas, janv.-févr. 1963, pp. 9-13.
1614. LOPEZ RODO L.  
**Le plan espagnol de développement .**  
Synthèses, déc. 1962, n° 199, pp. 210-216.
1615. MARTIN ARTAJO A.  
**L'Espagne et ses relations internationales.**  
Synthèses, déc. 1962, n° 199, pp. 159-167.
1616. X...  
**Réactions belges devant la crise européenne.**  
Courrier hebdomadaire.  
Centre de recherche et d'information socio-politi-  
ques - C.R.I.S.P., 1<sup>er</sup> mars 1963, n° 188.
1617. ROBERT ROBERT A.  
**L'Espagne et son économie.**  
Synthèses, déc. 1962, n° 199, pp. 203-209.
1618. SNOY J.C.  
**La crise de l'Europe.**  
Revue générale belge, mars 1963, pp. 1-14.
1619. S.N.  
**Een nieuwe etappe in de Europese economische inte-  
gratie.**  
Tijdschrift voor Economie, 1962, n° 3, blz. 329-382
1620. SOLIS RUIZ J.  
**Le système syndical en Espagne.**  
Synthèses, déc. 1962, n° 199, pp. 190-202.
1621. TRAPPENIERS F.  
**De Amerikaanse directe investeringen in Europa en  
in de wereld.**  
Tijdschrift voor Economie, 1962, n° 3, blz. 295-323.

#### D12 C.E.C.A.

1622. X...  
**Les charges salariales et les revenus réels dans les  
industries de la C.E.C.A., 1954-1960.**  
Statistiques sociales. Office statistique des commu-  
nautés européennes, Bruxelles, 1962, n° 1, pp. 95-  
139.
1623. LIBREX.  
**Le Directoire charbonnier et la C.E.C.A.**  
Socialisme, mars 1963, n° 56, pp. 169-177.
1624. X...  
**Salaires (Les) et les charges sociales dans les indus-  
tries de la C.E.C.A., année 1960.**  
Statistiques sociales. Office statistique des Commu-  
nautés européennes, Bruxelles, 1962, n° 1, pp. 11-  
94.

1625. VINCK F. et BOURSIN J.  
**Evolution comparée des secteurs public et privé de l'économie houillère européenne.**  
 (Première partie : pays de la C.E.C.A.).  
 Les Annales de l'Economie collective, octobre-décembre 1962, n° 4, pp. 495-602.

#### D13 C.E.E.

1626. DE MUYNCK G.  
**De Comecon, de Gemeenschappelijke Markt en het Socialisme.**  
 Socialistische Standpunten, 1963, n° 1, blz. 10-23.
- \*1627. HAINAUT J.P. et JOLIET R.  
**Les contrats de travaux et de fournitures de l'administration dans le Marché commun. Préface d'A. Buttgenbach.**  
 Bruxelles, Emile Brylant, 1962.
1628. PIRON J.  
**Les relations collectives du travail dans la C.E.E.**  
 Industrie, XVI, septembre 1962, n° 9, pp. 599-614.
1629. REY J.  
**L'élargissement de la Communauté Economique Européenne.**  
 Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion, novembre-décembre 1962, n° 203, pp. 710-729.
1630. TAQUET M. et GOSSERIES P.  
**La Charte sociale européenne.**  
 Journal des Tribunaux, 1962, pp. 181-188 et pp. 202-205 et Industrie, 1962, pp. 118-122.
1631. WAUTERS L.  
**Geld en kapitaal in de Europese Economische Gemeenschap.**  
 Economisch en Sociaal Tijdschrift, december 1962, n° 5, blz. 321-331.

#### D15 Benelux

1632. X...  
**Beneluxverdrag en éénvormige wet inzake de warenmerken.**  
 Bulletin Benelux publicatieblad, 1962, n° 2, blz. 13-51.
1633. SPAANDER J.  
**De samenwerking in Beneluxverband tussen de laboratoria, op het gebied van de volksgezondheid.**  
 Bulletin Benelux publicatieblad, 1962, n° 4, blz. 30-39.
1634. VAN LYNDEN C.  
**Signification de la convention Benelux en matière de marques de produits.**  
**Betekenis van de Benelux-Merkenwet.**  
 Bulletin Benelux publicatieblad, 1962, n° 2, p. 9.

#### D2 RELATIONS INTERNATIONALES

1635. DALOZE J.  
**Le monde à l'heure des réalités.**  
 Revue générale belge, janvier 1963, pp. 108-118.

1636. X...  
**Espoirs et appréhensions au seuil de 1963.**  
 Pallas, janvier-février 1963, pp. 4-7.
1637. GUYAUX J.  
**L'année diplomatique.**  
 Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 3-14.
1638. KUYPERS J.  
**La collaboration atlantique en matière d'enseignement.**  
 Socialisme, janvier 1963, n° 55, pp. 15-26.
1639. PEETERS F.  
**L'anticolonialisme en politique mondiale.**  
 Justice dans le Monde, tome IV, 1962-1963, déc. 1962, n° 2, pp. 161-180.
1640. VAN DEN HEUVEL P.  
**De Russisch-Chinese verhoudingen sinds januari 1962.**  
 Internationale Spectator, 22 maart 1962, n° 6, blz. 103-148.

#### D3 ASSISTANCE TECHNIQUE AUX PAYS SOUS-DEVELOPPES

1641. ANGELOPOULOS A.  
**Le « Tiers Monde », le Marché Commun européen et l'Occident.**  
 Les Annales de l'Economie collective, octobre-décembre 1962, n° 4, pp. 657-670.
- \*1642. BANSART A.  
**Coopération Belgique-Tiers Monde.**  
 Annuaire de la Coopération au développement, Bruxelles, 1962, 180 p.
1643. BETOUT-MOSSE E.  
**Sous-développement de jadis et sous-développement d'aujourd'hui.**  
 Revue d'Economie politique, novembre-décembre 1962, n° 6, pp. 856-876.
1644. BRASSEUR M.  
**La Belgique... l'Europe... et le Tiers-Monde. Aspects économiques des problèmes actuels.**  
 Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion, mars-avril 1962, n° 200, pp. 188-204.
1645. DERINE R.  
**Bedenkingen over de ontwikkelingslanden.**  
 De Gids op maatschappelijk gebied, januari 1963, n° 1, blz. 25-32.
1646. HENRARD L.  
**Rentabilité des investissements dans les pays neufs.**  
 Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion, mars-avril 1962, n° 200, pp. 249-256.
- \*1647. MOYEN A.  
**La réforme agraire des pays en voie de développement.**  
 Bruxelles, Infor, 1962, 44 p.
1648. RAMBOUY A.G.  
**Une expérience belge de stages pour Africains.**  
 Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion, mai-juillet 1962, n° 201, pp. 347-350.

1649. VAN THIEL F.  
**De hulp aan de ontwikkelingslanden. Gemeenschappelijk optreden door Benelux.**  
Nouvelles Benelux nieuws, juli-augustus 1962, n° 4, blz. 16-17.

#### D4 CONGO

1650. X...  
**Avant-Projet de constitution fédérale de la république du Congo, rédigé par le groupe de juristes constitutionnels.**  
Courrier africain - C.R.I.S.P., 15 décembre 1962, n° 12, pp. 1-23, 20 décembre 1962, n° 13, pp. 24-45, 24 décembre 1962, n° 14 et 15, pp. 1-32.
1651. GENERAL XXX.  
**Réflexions sur le temps présent.**  
Le Flambeau, janv.-févr. 1963, pp. 64-67.
1652. GERARD-LIBOIS J.  
**Les structures du Congo et le plan Thant.**  
Etudes congolaises, octobre 1962, n° 8, pp. 1-16.
1653. GERARD-LIBOIS J.  
**L'avant-projet de constitution pour la république du Congo.**  
Etudes congolaises, déc. 1962, n° 10, pp. 1-27.
1654. NOTHOMB Ch.F.  
**La crise congolaise : trois impuissances.**  
La Revue Nouvelle, 15 décembre 1962, pp. 496-513.

- \*1655. VAN BILSEN A.  
**L'indépendance du Congo.**  
Tournai, Editions Casterman, 1962, 240 p.

1656. VAN ERPS F.  
**Katangese crisis verstoorde rustige jaarwisseling.**  
De Gids op maatschappelijk gebied, januari 1963, n° 1, blz. 65-71.

1657. WILLEQUET J.  
**L'Allemagne a-t-elle visé le Congo belge avant 1914 ?**  
Pallas, janv.-févr. 1963, pp. 29-35.

#### D5 AFRIQUE

1658. ALKEMA Drs. A.Th.  
**Nationalisme in Afrika.**  
Internationale Spectator, 8 februari 1963, blz. 96-105.
1659. MOREELS J.M.  
**Afrika, nieuwe constitutionele beschouwingen bij de Kongolese crisis.**  
Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht, november-december 1962, n° 6, blz. 399-410.
1660. SAINT-CHAMANT J. de.  
**Regards sur l'Afrique du Nord.**  
Revue générale belge, Janvier 1963, pp. 61-70.



# RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen

★

**Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :**

**Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :**

IV/1962.3 :

Stefan Rozmaryn, **Le fonctionnement du Conseil des ministres en Pologne.**  
Baron de Gruben, **Réflexions sur le colonialisme.**

**La question linguistique en Suisse :**

Hermann Weilenmann, **Les groupes linguistiques en Suisse.**  
PD Mario Pedrazzini, **Les principes du droit des langues en Suisse.**  
M.A. Meli, **Aspect statistique de la répartition des langues en Suisse.**  
Roland Ruffieux, **Les incidences politiques du plurilinguisme.**  
Victor Crabbe, **Observations et questions.**

André Philippart, **Analyse statistique de la stabilité ministérielle en Belgique de 1830 à 1961.**

IV/1962.4 :

Victor Crabbe, **Avant-propos.**

R. Remond, **Réflexion sur la participation à la vie politique.**

**Le monde soviétique :**

Michel Mouskhely, **La révolution communiste en marche.**  
Kostas Papaioannou, **La fondation du totalitarisme.**  
Léo Moulin, **Etudes récentes sur l'U.R.R.S.**

**Politieke machten in België tussen de twee wereldoorlogen :**

Richard Declerck, **Bij wijze van begroeting.**  
Prof. Dr. Jan Dhondt, **De evolutie van de partijen tussen de twee wereldoorlogen.**  
A. Simon, **L'influence de l'Eglise sur la vie politique dans l'entre deux guerres.**  
A.W. Willemsen, **Het vlaams-nationalisme als machtsfactor in de Belgische politiek tussen de twee wereldoorlogen.**

Victor Crabbe, **La place et le rôle des techniciens et des experts.**

André Philippart, **Les membres de l'Institut Belge de Science Politique.**

V/1963.1 :

J. Van Eynde, H. Vanderpoorten et J. De Saeger, **Le point de vue flamand sur les relations culturelles et linguistiques en Belgique.**

Jean-Maurice Dehousse et Urbain Destrée, **Les institutions fédérales dans les projets des socialistes wallons.**

Thérèse Baudin, **L'organisation du culte israélite en Belgique.**

Francesco Leoni, **Les partis politiques en Italie.**

Piero Pettovich, **La vie politique et les partis en Turquie.**

Victor Crabbe et Fernand Sonck, **Les traitements des ministres des cultes en Belgique.**

**Questionnaire français** sur la participation des citoyens au fondement démocratique de la vie économique, sociale et politique.

★

**CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE RES PUBLICA :**

**VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT RES PUBLICA :**

	1960	1961	1962	1963
Vente au numéro - Verkoop per nummer . . . . .	125	100	100	100
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :				
Etudiants - Studenten . . . . .				100
Benelux . . . . .	200	250	250	250 francs belges
Autres pays - Andere landen . . . . .	250	300	300	300 Belgische frank

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.

★

Les membres de l'Institut belge de Science politique sont informés d'office de ses publications et de ses activités (conférences, colloques, journées d'étude).

De leden van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen worden ambtshalve op de hoogte gesteld van zijn publicaties en van zijn bezigheden (voordrachten, colloquia, studiedagen).

La Revue **RES PUBLICA** leur est distribuée gratuitement.

Het Tijdschrift **RES PUBLICA** wordt hun kosteloos bezorgd.

Droits d'inscription pour l'année 1963 : 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 1963 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyse Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.

**Etudiants - Studenten : 100 FB.**



**BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE**  
**BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN**



**1<sup>re</sup> SERIE - 1<sup>ste</sup> REEKS.**

- N° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshot van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny.  
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.  
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre 1956.  
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.  
1 vol., 1957, 220 pages. Prix : 200 francs belges.
- N° 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. 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<sup>me</sup> P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Goldschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.  
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.  
1 vol., 1958, 332 pages. Prix : 320 francs belges.
- N° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.  
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 7. **Les Elections législatives belges du 1<sup>er</sup> juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clause, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.  
1. vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N° 8. **L'avenir politique du Congo belge**. Colloque du 28 novembre 1958.  
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.  
1 vol., 1959, 127 pages. Prix : 150 francs belges.

**2<sup>me</sup> SERIE 2<sup>de</sup> REEKS**

- N° 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.  
1 vol., 1957, 173 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.  
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.  
1 vol., 1958, 257 pages. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages précités sont édités par la Librairie encyclopédique, 7, rue du du Luxembourg, à Bruxelles. Tél. 11.35.51. C.C.P. n° 7087.07.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51. P.C.R. n° 7087.07.

★

**NOUVELLE SERIE -  
NIEUWE REEKS.**

- N° 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale**. Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.  
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.  
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, chargé de cours à l'Université de Liège.  
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 3. **La querelle du recensement**, par P.M.G. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.  
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'Industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.  
1 vol., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

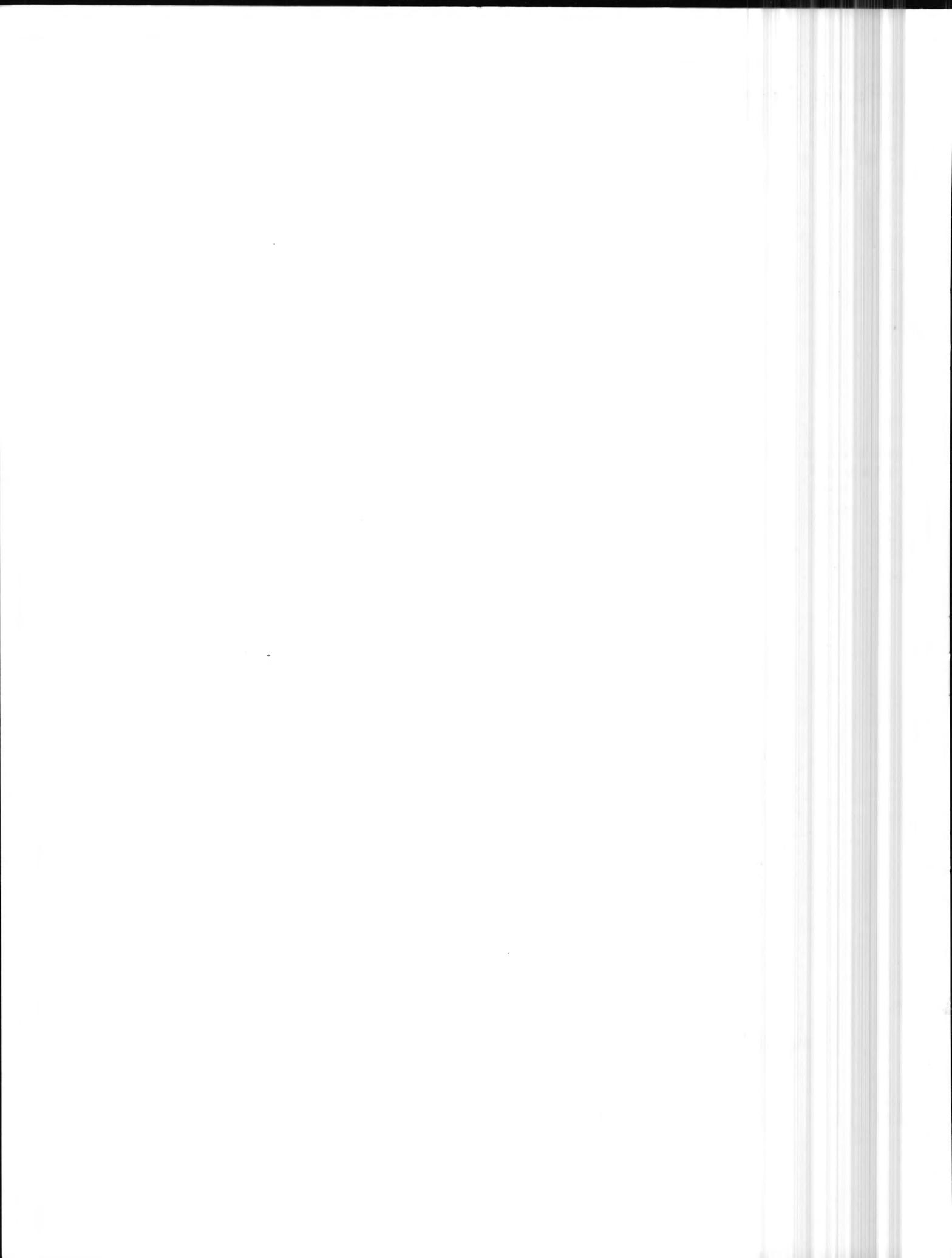
★

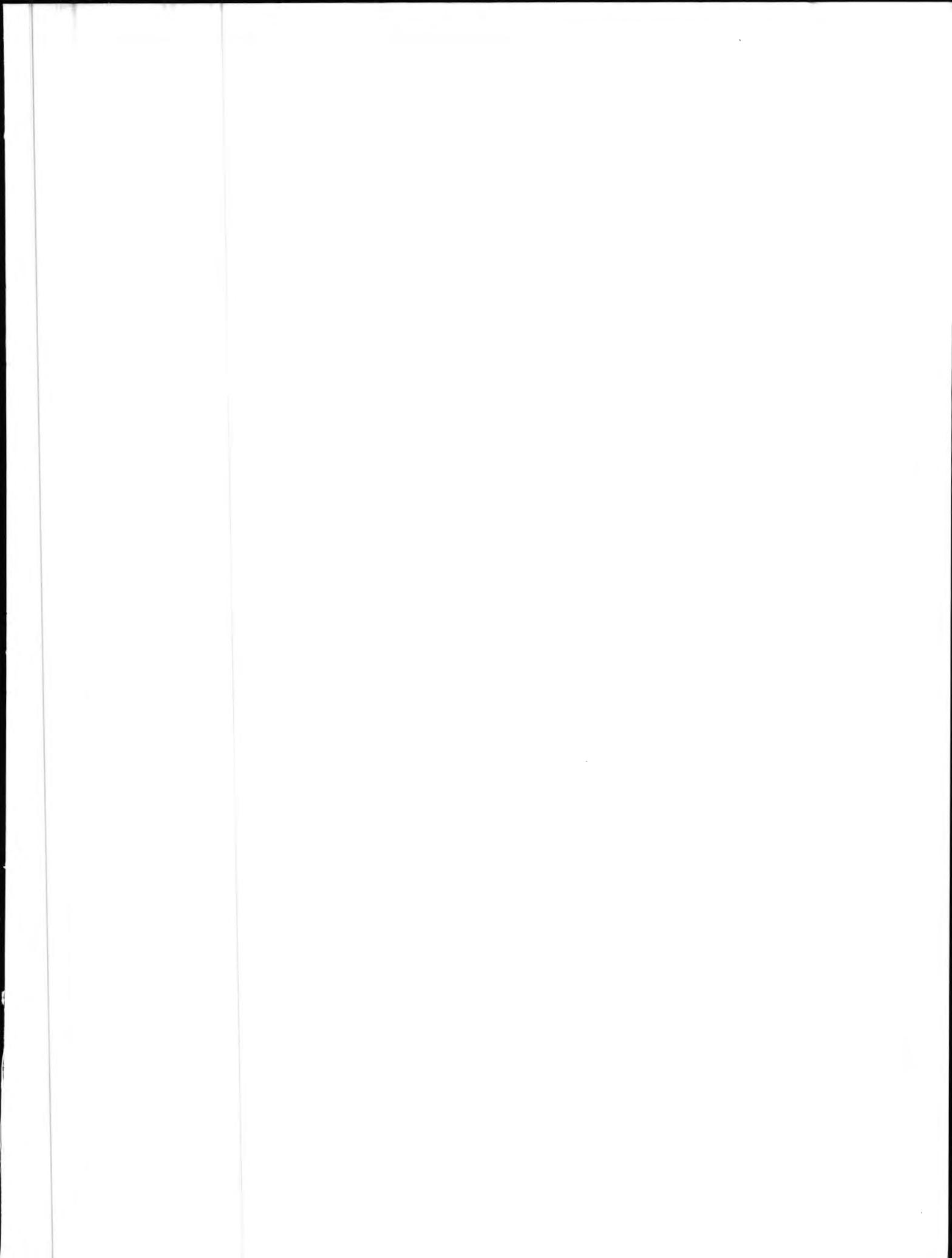
**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours  
du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture  
et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur  
en van de Universitaire Stichting**

★





IMPRIME EN BELGIQUE  
par  
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A.  
75, avenue Emile de Beco  
Bruxelles 5

\*

Dir. : Jos. HILGERS  
44, Berensheide, Bruxelles 17