Sur l'évolution des formes de gouvernement

Autor(en): **Jouvenel, Bertrand de**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **2 (1962)**

PDF erstellt am: **30.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170522

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

SUR L'ÉVOLUTION DES FORMES DE GOUVERNEMENT

par

BERTRAND DE JOUVENEL

La société dans laquelle nous vivons est caractérisée par le changement. Sans doute il y a toujours eu changement: la nouveauté est dans sa vitesse, dans son accélération, plus encore dans la vive conscience que nous en avons, et plus encore dans la faveur que nous lui témoignons. La pensée cherche l'ordre, se plaît donc à l'immuable, d'où l'antiquité de la géométrie, et s'intéresse au récurrent, d'où l'antiquité de l'astronomie. Longtemps l'organisation sociale a été conçue à l'image de l'organisation sidérale, telle qu'on la connaissait: elle était d'autant plus admirable qu'elle présentait plus de stabilité. D'autre part l'homme pratique s'attache aux procédés qui ont réussi, et sans cet attachement jamais aucune technique n'aurait été fixée. Les dispositions intellectuelles et empiriques qui viennent d'être signalées militaient pour la conservation d'un ordre établi et pour la fidélité aux pratiques qui ont fait leurs preuves. Ce point de vue a dominé dans toutes les civilisations antérieures; de nos jours il est totalement renversé. Dire d'une technique qu'elle est ancienne, c'est la réprouver, mais aussi dire d'un enseignement, d'un usage, d'une institution, de rapports sociaux, qu'ils sont traditionnels, c'est implicitement les mettre en accusation. « Les mœurs de nos pères » était une formule de louange, « l'Algérie de papa » est une formule de condamnation.

Ainsi, pour nos contemporains, le changement est plus que fait, il est aussi intention. Non seulement on sait que les situations et les procédés ne resteront pas ce qu'ils sont, mais cette immobilisation est identifiée au mal et la transformation au bien. D'ailleurs l'attitude des utopistes qui voulaient une transformation, mais aboutissant à un *terminus ad quem* qu'ils définissaient exactement et se représentaient concrètement, est tout à fait abandonnée. La transformation est conçue comme se poursuivant indéfiniment. Cette attitude mentale et morale constitue la grande singularité de notre civilisation.

Une volonté générale de transformation se spécifie en fonction des possibilités offertes par nos ressources qui, pour la première fois dans l'histoire du genre humain, ne sont point conçues comme un donné, mais comme elles-mêmes fonction de connaissances qui se modifient continuellement. Il suit de là, tout ensemble, que nos esprits sont tendus vers l'avenir, et que leur perspective est assez courte car nous ne pouvons que faiblement imaginer ce qui deviendra possible.

La société se concevant comme dynamique et non statique, il en résulte, quant aux formes d'organisation, deux conséquences importantes qui sont l'avers et l'envers de son signe de valeurs. Le mouvement ne s'accommode pas de formes d'organisation anciennement arrêtées, il les fait craquer. Mais il ne se plie pas non plus à des formes que l'on voudrait introniser une fois pour toutes. La vocation au mouvement est inconciliable avec l'attachement à des formes définitivement choisies, quelles qu'elles soient. On parle couramment de transformation sociale, de métamorphose sociale: ces termes désignent proprement le changement des formes. Quant aux formes d'organisation économique, on se plaît à décrire les changements qu'elles ont subis depuis deux siècles et à prédire ceux qui interviendront. On n'en use point si librement s'agissant des formes politiques; est-ce parce que l'esprit moderne, faisant la guerre au sens du sacré et cherchant à le débusquer de tous les domaines, l'a condensé dans l'ordre politique ? Est-ce parce que le politique, reposant essentiellement sur des prestiges, est particulièrement vulnérable à l'examen ?

Quoi qu'il en soit, notre propos est de chercher les grands traits des changements intervenus dans les formes politiques en Europe et les tendances s'affirmant actuellement. Ces tendances sont à notre avis l'extension de l'Exécutif, l'affaiblissement du Parlement, la substitution de la base professionnelle à la base géographique.

Histoire ancienne de l'Exécutif

Qu'on nous permette de remonter fort loin dans le passé: nous bornerons à quelques phrases le panorama de plusieurs siècles.

Au moyen âge le gouvernement royal est très faible. Il l'est par les idées, les droits du souverain étant estimés de la même nature que ceux des sujets, tous à fondement coutumier. Il l'est ensuite par les ressources: comme tout autre seigneur, laïque ou ecclésiastique, le roi tire les siennes de redevances paysannes (les rois d'Angleterre sont d'abord les seuls à disposer d'un impôt national qu'ils doivent à l'appropriation de ce qui était auparavant tribut adressé à l'étranger, le *Danegeld*: ce sera un principe de leur supériorité internationale). Et le roi affaiblit périodiquement la base de ses revenus en assignant des sources à ceux dont il veut se faire des alliés, gain politique à

court terme payé d'un recul à long terme. Le roi a peu de serviteurs tellement que ses fonds étaient en dépôt chez les Templiers, avant que Philippe le Bel ne procédât à la première « nationalisation » (la justifiant par l'imputation de crimes probablement imaginaires, technique qui sera imitée).

L'Etat moderne naît avec l'impôt permanent, justifié par l'armée permanente, mais qui permet aussi de développer le personnel civil. Dès lors le monarque a les moyens nécessaires pour abaisser les seigneurs, trouvant à cet effet l'alliance de la bourgeoisie, dont l'activité économique croissante d'ailleurs remplit ses coffres. Cette bourgeoisie ne voit aucun inconvénient à la croissance du pouvoir monarchique qui vient saper les droits antérieurs aux siens, sinon à l'occasion de conflits intéressant la religion ou l'impôt.

Les affaires de religion exercent une influence très grande mais très confuse, le même intérêt confessionnel affirmant ou niant tour à tour le droit du souverain selon qu'il s'exerce pour ou contre le dit intérêt. Les affaires fiscales présentent une image plus claire. Non seulement la croissance du rôle de l'Etat, mais la hausse générale des prix due à l'influx des métaux précieux d'Amérique, exigent le relèvement des impôts, qui donne lieu, au cours de la même décennie, à la Révolution d'Angleterre, à la Fronde, à la révolution de Naples et à d'autres mouvements. A long terme, l'issue de ces troubles a été bien différente. En France, les Parlements perdent sous Louis XIV la faculté de refuser l'enregistrement des édits fiscaux, mais la retrouvent lorsque Philippe d'Orléans restaure le prestige du Parlement de Paris. Dès lors cette faculté de veto sera employée systématiquement, et provoquera finalement la ruine de la monarchie. Celle-ci a péri, ni en raison d'un despotisme inexistant, ni en raison d'un népotisme, incontestable mais mineur, mais parce que des ministres pour la plupart attachés à servir le progrès de la société par l'activité de l'Etat, ont été poussés aux expédients financiers par l'obstruction parlementaire.

Tout autre a été le cours des choses en Angleterre où le Parlement, se voyant reconnaître le droit de voter l'impôt, l'a exercé de façon responsable, ne s'attachant pas à refuser systématiquement les ressources nouvelles, mais à en contrôler l'emploi, développant la pratique de la discussion budgétaire. Cette différence explique bien des différences de puissance relative de l'Angleterre et de la France. Si l'Etat français sous Louis XIV est bien plus puissant que l'anglais sous les Stuart, il n'en va plus ainsi au XVIIIe siècle alors que Ministère et Parlement s'accordent en Angleterre et s'opposent en France.

Histoire ancienne du Parlement représentatif

Un Parlement représentatif ne diminue pas le pouvoir de l'Etat mais l'augmente, si la convocation réunit des hommes qui exercent une grande

influence sur leurs mandants, et fournit l'occasion de leur faire connaître de façon probante les moyens de servir l'intérêt collectif et les besoins publics qui en résultent, auquel cas non seulement ils consentent mais, revenus auprès de leurs mandants, ils entraînent le consentement actif de ceux-ci.

Un gouvernement diligent, qui a besoin du concours des citoyens, doit regarder les convocations parlementaires comme un heureux moyen d'entraîner la participation générale, pourvu que ceux qui viennent discuter avec lui aient une puissance d'entraînement sur leurs mandants: il est important de répéter l'énoncé de cette condition.

C'est bien ainsi que les convocations avaient été utilisées au moyen âge, pour ajouter l'autorité des personnages convoqués à celle du monarque. C'est ainsi encore qu'il en était en Angleterre au XVIIIe siècle. Comme l'a dit Pollard, la Couronne et le Parlement ont agrandi ensemble le pouvoir de l'Etat comme la Couronne n'aurait pu le faire seule.

Pour trouver l'équivalent actuel de cette situation il faut penser à un gouvernement formant un programme de développement économique et social sans inflation et convoquant les dirigeants des syndicats, des grandes entreprises, des associations les plus actives, pour leur expliquer le projet, entendre leurs critiques et y faire droit, et pour obtenir qu'ils fassent leur le programme amodié et y apportent la coopération des forces sociales dont ils disposent ou qui leur font confiance.

Le gouvernement parlementaire

Le système anglais a servi de modèle à l'Europe depuis deux siècles et sert de modèle hors d'Europe dans les Etats d'Asie et d'Afrique qui ont acquis leur indépendance récemment.

Mais entre-temps le Parlement a subi de profondes modifications dont les deux principales sont: son gain en pouvoir sur les ministres; sa perte d'influence sur les citoyens.

La Constitution des Etats-Unis a fixé un état ancien du système britannique, en laissant au chef de l'Etat, monarque encore qu'il soit élu, la réalité du pouvoir gouvernemental et le libre choix de ses secrétaires, et en refusant au Congrès le droit de congédier ceux-ci. Il est tout à fait remarquable que le Congrès n'ait jamais tourné cette stipulation juridique en usant d'un moyen pratique simple: le refus systématique de voter les crédits du département ministériel dont les parlementaires voudraient chasser le titulaire. L'abstention de cette pratique ne s'explique que par un respect religieux de la Constitution. Les institutions américaines n'entrent pas dans notre sujet: il en a été fait mention seulement parce qu'elles correspondent à un état ancien des rapports entre l'Exécutif et le Législatif en Europe (voir la comparaison du président des Etats-Unis et du monarque constitutionnel

européen dans Tocqueville I, VIII), cet état ne s'est pas maintenu en Europe par l'invasion de la prérogative du chef de l'Etat par le Parlement. Par un frappant retour des choses la victoire du Parlement sur le chef de l'Etat, qui a été totale en Europe, a, par la suite, entraîné l'abaissement du Parlement. Et l'on pourrait dire que le seul Parlement vraiment puissant aujourd'hui est celui des Etats-Unis, qui est resté dans ses limites.

Que ce soit en Angleterre ou en France, le Parlement a usé des moyens que lui donnaient ses attributions pour se constituer la faculté, et finalement le droit, de congédier les ministres à sa guise. De là, mise en tutelle des ministres par le Parlement: ils deviennent ses ministres, non plus ceux du chef de l'Etat. Celui-ci est supplanté dans la conduite de l'Exécutif par un premier ministre ou président du Conseil. Déjà sous la Troisième République, le chef de l'Etat n'appelait un premier ministre qu'après avoir consulté les présidents des Assemblées et les chefs de groupe pour connaître la personnalité qui serait acceptable. Sous la Quatrième le pouvoir de l'Assemblée nationale est précisé, puisque le président du Conseil désigné n'était investi qu'après un vote de l'Assemblée favorable à sa personne; ce n'était pas fini: son ministère n'était mis en place qu'après qu'il l'eut présenté au complet à l'approbation de l'Assemblée, et souvent tel président du Conseil investi se trouvait renversé lorsqu'il venait présenter son ministère.

Ainsi le chef du gouvernement était pratiquement choisi par l'Assemblée et son équipe devait recevoir l'agrément de l'Assemblée: même à ces conditions les gouvernements ne duraient pas et leur peu de durée était moins grave que leur continuelle sensibilité aux pressions de l'Assemblée. Le jeu du système l'a déconsidéré, de sorte qu'à l'heure où il a été menacé il n'y a point eu de réaction populaire en sa faveur.

La disparition du gouvernement parlementaire

Il est banal de contraster la chute de régime parlementaire en France en 1958 avec son maintien en Angleterre. Mais si le banal est bien souvent le vrai, ce n'est point le cas ici. Le gouvernement parlementaire a disparu autant en Angleterre qu'en France quoique de tout autre façon.

Si, comme c'était le cas chez nous, les parlementaires britanniques ont le droit de renverser le gouvernement, ils ne peuvent pas user de ce droit. Mais, bien plus, ils ne peuvent même pas user de droits appartenant à la définition même de la fonction parlementaire et législatrice. Il est courant, aux Etats-Unis, que le Congrès refuse des crédits demandés par le gouvernement ou adopte une loi dont le gouvernement ne voulait pas. Mais cela ne se voit pas à la Chambre des Communes.

Et pourquoi ? Simplement parce qu'un député appartenant au parti majoritaire ne peut en aucune occasion importante voter contre le gouvernement.

Il est caractéristique des rapports entre le premier ministre et les membres de la majorité parlementaire que ces derniers reçoivent de temps en temps « quartier libre », s'agissant par exemple d'une proposition de loi sur l'abolition de la peine de mort; cette « liberté de vote » exceptionnelle souligne que la règle est de voter pour le gouvernement: les *whips* (littéralement *fouets*) sont là pour y veiller. Le député conservateur (travailliste) qui vote en une occasion importante contre le gouvernement conservateur (travailliste), à moins d'obtenir ensuite son pardon — et la chose n'est point aisée — ne sera pas adopté aux élections suivantes comme candidat du parti; c'est-à-dire que son vote lui coûte son siège. En effet il est impossible d'être élu autrement que comme candidat adopté par un parti. Churchill lui-même en a fait autrefois l'amère expérience.

L'adoption de la discipline de parti à l'anglaise a eu en France d'éminents champions, notamment Georges Mandel et Paul Reynaud. Mais il faut bien voir que le système des deux partis disciplinés, s'il remédie au désordre du gouvernement parlementaire, ne le fait qu'au prix de l'abaissement du Parlement.

Des élections générales en Angleterre, amenant la majorité d'un parti aux Communes, amènent du même coup les dirigeants de ce parti au gouvernement. De ces deux effets le second prend de plus en plus le pas sur le premier. Pratiquement le peuple élit son premier ministre à travers les Jones ou les Smith élus non pour eux-mêmes, mais pour apporter un vote parlementaire au chef de gouvernement choisi par la majorité de la circonscription. Sauf rare exception, le député brisera sa carrière politique s'il refuse son vote à *son* gouvernement. Le moyen pour lui de faire carrière, c'est de se dépenser dans le pays en réunions de propagande pour *son* gouvernement; heureux lorsque la chance lui est donnée de vanter aux Communes, si possible sous l'œil même de *son* premier ministre, telle mesure que le gouvernement va faire adopter ou telle ligne politique qu'il a suivie. C'est en cette occasion que le pauvre *backbencher* peut se faire remarquer par son chef d'équipe qui notera le nom de ce bon serviteur, et l'appellera à la première vacance pour remplir un des petits postes du gouvernement, comme sous-secrétaire parlementaire d'un département ministériel. Le ministère britannique est constitué de façon à offrir à l'ambitieux un grand nombre de degrés successifs, savamment hiérarchisés. Mais tous ces pas de promotion sont offerts dans l'Exécutif et il n'y a point, dans la patrie même du Parlement, d'éminence qui soit purement parlementaire. On n'y voit rien de pareil à ces grands présidents de commissions qui sont aux Etats-Unis très puissants pour le meilleur (comme le sénateur Douglas) ou pour le pire, rien de pareil même à ces simples membres de commissions, qui font trembler ministres et fonctionnaires de leur ressort de contrôle par une vigilance tantôt assortie de compétence, tantôt mise au service de préjugés, mais en tout cas rigoureuse.

Dans les Communes britanniques, la minorité ne peut rien parce qu'elle est minorité et la majorité ne peut rien parce qu'elle doit être fidèle à son gouvernement. Si en théorie la Chambre des Communes peut tout, en pratique elle ne peut rien. Son pouvoir est un mythe. La Chambre des Communes a rejoint la Couronne parmi les institutions de majesté, par opposition, selon la fameuse distinction de Bagehot, aux institutions efficaces. Les grands débats parlementaires ne sont plus que des rites, dont la seule utilité pratique est de donner la mesure des talents individuels qui seront récompensés par une promotion, soit dans l'Exécutif actuel, soit dans l'Exécutif de remplacement *(shadow cabinet)*. Pratiquement la seule activité efficace du Parlement se trouve dans les « questions posées aux ministres » qui sont l'occasion d'élever des reproches bien spécifiés qui ne comportent que des effets d'opinion.

Le Parlement n'est plus représentatif

Ainsi le Parlement qui, théoriquement, est l'organe prépondérant dans les régimes démocratiques européens, est partout abaissé, soit en droit (France), soit en fait (Grande-Bretagne). Ce phénomène tient à des causes profondes. Premièrement ce corps *représentant* ne représente plus, deuxièmement ce corps législateur et contrôleur devient incapable de remplir ces fonctions. Considérons ici le premier point.

Par définition un représentant est celui qui tient la place d'un autre. Un ambassadeur est vraiment un représentant: au gouvernement auprès duquel il est accrédité, il fait connaître les sentiments et volontés du gouvernement dont il est l'émissaire. Il ne se borne pas à les faire connaître, mais cherche à les faire comprendre, à les faire peser sur les décisions du gouvernement auquel il est envoyé, à emporter les décisions du dit gouvernement. Réciproquement, il expose et explique, dans ses dépêches, l'attitude et la ligne de conduite de l'Etat où il est accrédité. Comme il a plaidé dans la capitale étrangère le dossier de son gouvernement, il plaide dans sa propre capitale le dossier du gouvernement auprès duquel il réside.

Ce double rôle de médiateur dans les deux sens est naturellement celui d'un représentant. Envoyé à sa capitale par sa circonscription, il y représente au gouvernement national les sentiments et besoins de sa circonscription. Revenu à sa circonscription il lui représente les besoins de l'Etat national dont il a pris connaissance dans la capitale. Mieux il connaît sa circonscription, mieux il en exprime les sentiments et besoins, mais aussi mieux il y est connu et respecté, mieux il y est écouté lorsqu'il y fait connaître et entendre les besoins nationaux.

Mais ni l'un ni l'autre de ces rôles ne peut être rempli par un homme qui connaît mal sa circonscription et y jouit d'un faible crédit personnel. Parlons

franc: un député U.N.R. « parachuté » dans une circonscription où il a été élu sur le nom du général de Gaulle n'apporte au gouvernement aucune information valable sur l'esprit et les vœux de la circonscription; et son plaidoyer pour le gouvernement dans la circonscription n'ajoute aucun élément de prestige personnel au prestige du chef de l'Etat. Un homme dans cette situation, ni ne peut parler valablement de ses mandataires à la capitale, ni ne peut soutenir efficacement la politique nationale dans sa circonscription, et cela n'importe sa valeur personnelle.

Mais je crois qu'il faut aller plus loin. Ce n'est pas seulement le prestige d'une grande figure nationale qui peut faire élire un député, indépendamment de ses attaches avec la circonscription, et indépendamment de son crédit personnel dans la dite, c'est aussi un étendard de parti. Si la nation est à un moment donné traversée par un courant d'opinion qui fait élire Durand, non parce qu'il est Durand que l'on connaît, mais parce qu'il porte l'étendard du parti, la présence de ce député au Parlement n'est que le signe du courant, connu tout aussi bien par la simple statistique des votes, et si l'homme n'a pas dans la circonscription de prestige propre, ses plaidoyers pour le gouvernement du parti n'ajoutent rien au crédit de ce gouvernement.

En un mot si ce n'est pas Durand que l'on a élu, mais « le gaulliste », ou « le poujadiste », ou « le communiste », Durand n'est en mesure ni de représenter la circonscription à la capitale, ni de servir le gouvernement de sa couleur dans la circonscription: la médiation disparaît.

Ces remarques sont de simple bon sens. Elles vont néanmoins à l'encontre d'une vue métaphysique consacrée selon laquelle la circonscription, alors qu'elle vote, est l'agent du peuple entier, et ne désigne pas *son* représentant propre, mais *un* représentant de tout le peuple. Cette métaphysique a du bon si elle *ajoute* chez le député, au caractère pratique et efficace de représentant d'*une* circonscription, l'état de conscience de chargé d'affaires pour la nation. Mais s'il perd le premier caractère il perd son principe d'importance politique et, tôt ou tard, on le lui fair voit.

Chef d'Etat ou de gouvernement, pourquoi ferais-je cas de Durand, qui n'a été élu que sur mon nom ou sous mon étendard, et qui ne sera réélu qu'accroché à mes basques ou à ses franges ? N'importe qu'il soit député, il m'est moins utile, il m'apporte beaucoup moins, que tel machiniste de notre mouvement politique. A toute critique qu'il voudrait m'adresser, je répondrai: « Qui t'a fait député ? et qui te fera député ? » Et si l'on reproche à cette attitude d'être cynique, il est aisé de la légitimer: si les électeurs ont voté pour Durand à titre de fidèle d'un leader ou d'un parti, le mandat dont Durand voudrait se targuer n'a pas en fait été donné à lui, mais au dit leader ou parti, de sorte que Durand n'est point fondé à en user contre le dit leader ou le dit parti, mais seulement à leur service.

Si les membres du Congrès des Etats-Unis, tant démocrates que républicains, sont libres de refuser au président Kennedy des crédits qu'il demande

ou de voter des lois autres qu'il ne les désire, c'est parce qu'ils ne lui doivent nullement leur élection et n'attendent pas de lui leur réélection.

L'indépendance du Parlement nécessaire à son rôle

Cependant il faut remarquer qu'une grande majorité des *political scientists* américains déplorent la liberté de vote de leurs législateurs, et se montrent désireux de voir le fonctionnement du Congrès se rapprocher de celui de la Chambre des Communes britannique. Il leur paraît fâcheux que souvent la majorité dans les chambres du Congrès soit de couleur politique avouée autre que celle du président, et que si même les couleurs coïncident, comme c'est le cas actuel, le président ne soit pourtant pas assuré d'une majorité parlementaire. Ils soulignent que l'intention de l'Exécutif rencontre ainsi des obstacles, ce qui est très vrei: mais c'est le but même de l'institution parlementaire.

Si le meilleur des Parlements est celui qui vote sans barguigner les crédits demandés et les lois désirées par le chef de l'Exécutif, alors le Parlement n'a plus de raison d'être. Chacun sait que la Constitution des Etats-Unis prévoit l'élection du président non par le vote populaire, mais par la majorité des électeurs présidentiels élus pour cette fonction. Chacun sait que ce suffrage, de forme indirecte, est devenu direct en pratique, les votes populaires étant donnés aux électeurs présidentiels en raison du candidat pour lequel ils s'engagent à voter. L'usage est si bien établi que nul ne songe, en une nuit d'élection, à rapporter les noms obscurs des électeurs présidentiels nommés, et les suffrages populaires sont comptés selon les noms des candidats présidentiels auxquels ils sont donnés en fait (alors qu'ils sont donnés en droit aux électeurs présidentiels). Les politologues américains sont presque unanimes à demander que le droit soit mis en harmonie avec le fait, et que le collège des électeurs présidentiels, ombre vaine, cesse d'être interposé. Soit, mais comment alors n'en viendrait-on pas un jour à tenir le même raisonnement à l'endroit de parlementaires qui, eux aussi, ne seraient plus que des porteurs passifs de votes ?

L'existence d'un Parlement ne se justifie que s'il est capable de s'opposer à l'Exécutif. L'indépendance réciproque de la présidence et du Congrès est le fondement même de la Constitution américaine, imagée sur le terrain par le dessin de la ville de Washington où Lenfant a situé la Maison-Blanche et le Capitole sur deux collines qui se font face.

Facteurs qui influencent la forme des institutions

Comment se fait-il que, dans la patrie même de Hampden, le Parlement ait perdu son indépendance à l'égard de l'Exécutif et que dans le pays même

de Madison on puisse prôner le même abaissement ? La raison s'en trouve sans doute dans le besoin que l'on éprouve d'un gouvernement très actif auquel un Parlement indépendant peut apporter maint retardement et mainte difficulté, comme le président Kennedy risque d'en rencontrer.

C'est une idée simple que celle d'un rapport entre la fonction et la forme. Chez Montesquieu on trouve l'affirmation d'un rapport entre forme de l'Etat et étendue territoriale[1], chez Rousseau, le rapport posé est entre la forme de l'Etat et le nombre des citoyens [2]. Tocqueville, qui pense de façon plus dynamique, fait ressortir l'influence des rapports extérieurs sur le développement des formes intérieures [3].

Marx enfin, préoccupé du conflit intérieur des forces, estime que les changements du pouvoir d'Etat sont liés à des changements du rapport des forces. La bourgeoisie montante a besoin d'une autorité forte pour briser les droits féodaux: c'est alors la monarchie absolue. Plus tard la bourgeoisie

---

[1] « Il est de la nature d'une République qu'elle n'ait qu'un petit territoire: sans cela elle ne peut guère subsister. » (Livre VIII, chap. XVI.) « Un Etat monarchique doit être d'une grandeur médiocre. » (Chap. XVII.) « Un grand empire suppose une autorité despotique dans celui qui gouverne. » (Chap. XIX.) Enfin, au chapitre XX, on lit: « Que si la propriété naturelle des petits Etats est d'être gouvernés en République, celle des médiocres d'être soumis à un monarque, celle des grands empires d'être dominés par un despote; il suit que, pour conserver les principes du gouvernement établi, il faut maintenir l'Etat dans la grandeur qu'il avait déjà; et que cet Etat changera d'esprit, à mesure qu'on rétrécira, ou qu'on étendra ses limites. »

[2] Dans le livre III, chap. I du *Contrat social*, Rousseau écrit que « le Gouvernement, pour être bon, doit être relativement plus fort à mesure que le peuple est plus nombreux ». Cet axiome explique son exclamation: « Grandeur des nations, étendue des Etats, première et principale cause des malheurs du genre humain. » (Gouvernement de Pologne, chap. V.)

[3] Dans la première partie, chap. VIII de *La Démocratie en Amérique*, il écrit:

« Si le pouvoir exécutif est moins fort en Amérique qu'en France, il faut en attribuer la cause aux circonstances plus encore peut-être qu'aux lois.

» C'est principalement dans ses rapports avec les étrangers que le pouvoir exécutif d'une nation trouve l'occasion de déployer de l'habileté et de la force.

» Si la vie de l'Union était sans cesse menacée, si ses grands intérêts se trouvaient tous les jours mêlés à ceux d'autres peuples puissants, on verrait le pouvoir exécutif grandir dans l'opinion, par ce que l'on attendrait de lui, et par ce qu'il exécuterait.

» Le président des Etats-Unis est, il est vrai, le chef de l'armée, mais cette armée se compose de six mille soldats; il commande la flotte, mais la flotte ne compte que quelques vaisseaux; il dirige les affaires de l'Union vis-à-vis des peuples étrangers, mais les Etats-Unis n'ont pas de voisins. Séparés du reste du monde par l'Océan, trop faibles encore pour vouloir dominer la mer, ils n'ont point d'ennemis, et leurs intérêts ne sont que rarement en contact avec ceux d'autres nations du globe.

» Cela fait bien voir qu'il ne faut pas juger de la pratique du gouvernement par la théorie.

» Le président des Etats-Unis possède des prérogatives presque royales, dont il n'a pas l'occasion de se servir, et les droits dont, jusqu'à présent, il peut user sont très circonscrits: les lois lui permettent d'être fort, les circonstances le maintiennent faible. »

capitaliste a besoin de se défendre contre la montée de la classe ouvrière, et le pouvoir public se développe à cette fin [1].

Le rappel ici de textes connus de tous ne se justifie qu'afin de souligner que les grands auteurs conviennent d'une puissante influence de facteurs de situation sur les formes politiques, et citent des facteurs de situation fort différents. Dans ce qui suit, deux facteurs de situation seront soulignés (ce n'est pas dire qu'ils soient les seuls en jeu), à savoir: le changement dans la nature des services demandés à l'Etat, et le changement dans la nature des pouvoirs sociaux.

Liaison du régime parlementaire avec un rôle restreint de l'Etat

La défiance à l'endroit du pouvoir exécutif est le principe même du contrôle parlementaire. Ce contrôle s'est développé non pas seulement, ni principalement, sous l'empire de l'idée, toujours juste, que la mieux intentionnée des administrations est capable de fautes qu'une surveillance attentive et une discussion serrée peuvent prévenir ou corriger; une autre idée, beaucoup plus puissante à l'époque, a fait bien plus pour favoriser le contrôle parlementaire: c'est la conviction que les détenteurs du pouvoir sont portés à trop entreprendre, et qu'il faut borner l'activité de l'Etat et les ressources qui lui sont imparties, restrictions qui s'accordent.

Le beau temps des Parlements a coïncidé avec une conception restrictive du rôle de l'Etat. Cette vue restrictive peut être exposée en termes

---

[1] « Le pouvoir centralisé de l'Etat, avec ses organes partout présents: armée permanente, police, bureaucratie, clergé et magistrature, organes façonnés selon un plan de division systématique et hiérarchique du travail, date de l'époque de la monarchie absolue, où il servait à la société bourgeoise naissante d'arme puissante dans ses luttes contre le féodalisme. Cependant son développement restait entravé par toute sorte de décombres moyenâgeux, prérogatives des seigneurs et des nobles, privilèges locaux, monopoles municipaux et corporatifs et Constitutions provinciales. Le gigantesque coup de balai de la Révolution française du XVIIIe siècle emporta tous ces restes des temps révolus, débarrassant ainsi du même coup le substrat social des derniers obstacles qui s'opposaient à la superstructure de l'édifice de l'Etat moderne. Celui-ci fut édifié sous le Premier Empire, qui était lui-même le fruit des guerres de coalition de la vieille Europe semi-féodale contre la France moderne. Sous les régimes qui suivirent, le gouvernement, placé sous contrôle parlementaire, c'est-à-dire sous le contrôle direct des classes possédantes, ne devint pas seulement la pépinière d'énormes dettes nationales et d'impôts écrasants; avec ses irrésistibles attraits, places, profits, protections, d'une part il devint la pomme de discorde entre les factions rivales et les aventuriers des classes dirigeantes, et d'autre part son caractère politique changea conjointement aux changements économiques de la société. Au fur et à mesure que le progrès de l'industrie moderne développait, élargissait, intensifiait l'antagonisme de classe entre le capital et le travail, le pouvoir d'Etat prenait de plus en plus le caractère d'un pouvoir public organisé aux fins d'asservissement social, d'un appareil de la domination de classe. » *La Guerre civile en France*, Ed. Sociales Internationales, p.39.

d'idées: le rôle de l'Etat est d'assurer la défense contre l'extérieur et la police à l'intérieur. Ces idées, à leur tour, peuvent, si on le juge utile, être qualifiées d'idéologie bourgeoise; on peut dire que la classe montante des entrepreneurs, jouissant d'une liberté de mouvement acquise par la liquidation des privilèges et organisations d'autrefois, voulait que cette liberté restât intacte, et n'attendait de l'Etat que la garantie de la propriété et des contrats, et qu'au surplus elle redoutait le progrès de l'impôt qui devait peser sur elle. L'explication par l'intérêt de classe apporte une précision, mais aussi une limitation. Le fait est que l'idée de l'Etat purement garant de l'ordre était très puissante dans tous les esprits.

Il est clair que les idées générales du libéralisme mettaient le Parlement en très forte posture à l'égard de l'administration. Il est naturel qu'un fonctionnaire qui est continuellement attentif à un certain domaine de problèmes en sache plus là-dessus qu'un élu. Par conséquent, dès que l'on entre dans la discussion concrète de ce qu'il faut faire dans le dit domaine, le fonctionnaire (ou le ministre instruit par le fonctionnaire) a un très grand avantage sur le parlementaire. Cet avantage peut être annulé si le parlementaire dispose d'un critère simple, lui permettant de juger d'avance une affaire dont il ignore les données de fait. C'est par exemple une question délicate de savoir si telle industrie doit être favorisée, que ce soit par un subside ou une détaxation. Et si le principe est admis, le jugement du fonctionnaire est supérieur à celui du parlementaire; mais le parlementaire est à son aise s'il oppose le principe qu'il n'y a jamais lieu à subside ou détaxation.

On se plaint aujourd'hui que les parlementaires n'étudient pas suffisamment les problèmes sur lesquels ils se prononcent: c'est là une injustice et même une absurdité. Le nombre, la diversité, la spécificité des questions qui donnent lieu à des actes de l'autorité publique sont tels qu'il est au-delà des forces d'aucun homme d'avoir une opinion informée et délibérée sur chacun. Cette situation ne se trouvait point au XIXe siècle où les principes professés par les parlementaires excluaient de l'activité gouvernementale l'énorme majorité des actes faits à présent, il était par là plus facile d'être au fait des questions qui tombaient dans le domaine gouvernemental, mais là encore l'idéologie était un principe d'économie de travail intellectuel.

Les progrès de l'administration
Difficulté pour le Parlement

La délimitation du rôle de l'Etat se faisait à coups de critères abstraits, qui ont de grands inconvénients mais l'avantage de donner à ce rôle des contours nets et comme géométriques: c'était au demeurant la manie de cette période d'introduire partout des aspects géométriques. Depuis lors le rôle de l'Etat s'est accru dans tous les sens, et, dans tout l'Occident qui nous

occupe seul, de façon empirique plutôt que systématique: ce n'est point là un blâme, mais c'est pratiquement une complication. La prolifération administrative répondant à des appels ou procédant de poussées a eu un caractère opportuniste et les fonctions des départements ministériels se sont entrecroisées, les organes à mission spécifique se greffant sur le tout, de sorte que la croissance de l'Etat s'est faite par excroissances. Il est très difficile de contrôler cette grande diversité d'activités: l'effort du Congrès américain pour assurer une surveillance efficace s'est traduit par la multiplication des commissions entre lesquelles le travail parlementaire s'est fragmenté, commissions pourvues chacune de ses experts propres. Il est compréhensible que le Congrès ait cru devoir se transformer profondément pour répondre à une énorme transformation de l'administration. Lorsqu'à Washington, on voit la grande quantité des édifices administratifs qui se sont élevés depuis 1914, il paraît bien légitime que les bâtiments dépendant du Capitole et contenant les services propres au Congrès se soient développés à leur tour. On s'étonne que rien de semblable n'ait eu lieu ni à Westminster, ni au Palais-Bourbon. Il paraît bizarre que l'énorme changement dans l'administration n'en ait entraîné aucun dans le Parlement.

Le débat budgétaire est une fonction éminente du Parlement, c'est alors pratiquement que le Parlement autorise et encourage de nouvelles activités de l'Etat, ou s'y oppose, ou exige des corrections à celles qui s'exercent. Il suffit de voir le volume imprimé d'un budget de dépenses et le nombre d'articles qu'il comporte pour sentir l'énorme différence de la tâche parlementaire avec ce qu'elle était il y a un siècle.

Bien entendu, ce n'est pas seulement comme contrôleur des activités de l'Exécutif et comme allocateur de crédits que le Parlement joue son rôle institutionnel. Il est législateur. Et c'est ici peut-être que le développement du rôle de l'Etat donne lieu aux plus grandes difficultés. Car une foule de problèmes se trouvent à présent réglés par voie législative, dont on n'aurait pas imaginé autrefois qu'ils fussent du domaine législatif. On regardait autrefois comme appartenant à l'idée même de loi qu'il s'agit d'une règle très générale et durable. Si l'expression de « lois de la nature » s'est accréditée, c'est signe manifeste que la loi apparaissait comme ce à quoi l'on peut se fier avec continuité. Evidemment il y a liaison réciproque entre la majesté du corps législateur et la majesté de la loi. Et celle-ci ne résiste pas au changement continuel de la législation, ouvrage des circonstances et des intérêts.

Et ici nous touchons à la difficulté capitale du régime politique contemporain. Il combine l'idée ancienne, et très saine, que les rapports sociaux et les activités gouvernementales doivent être régis par des lois, avec la conviction moderne que ces rapports et ces activités doivent évoluer sans cesse. Dans ces conditions la loi court après les situations, essoufflant le Parlement qui doit faire sans cesse des lois nouvelles dont beaucoup sont démodées avant que d'être mises en vigueur.

Changement dans l'idée du bon gouvernement

Les difficultés du Parlement paraissent tenir en très grande partie à un changement fondamental dans l'idée que l'on se fait de l'Etat. Vers 1830, on imaginait l'autorité publique chargée d'assurer et de maintenir des conditions générales, propices à la recherche, par les hommes individuellement, de leur bien particulier. Responsable seulement de ces conditions générales, l'Etat n'était alors chargé ni de réparer les maux affectant certains, ni d'assurer un rythme de progrès pour l'ensemble. Aujourd'hui on attend de l'Etat qu'il remédie à toutes les situations malheureuses, et qu'il veille à un accroissement rapide et régulier de la richesse moyenne. L'idée même de « bon gouvernement » a changé.

Un gouvernement d'aujourd'hui est en faute si le plein emploi n'est pas maintenu, si le produit national n'augmente pas, si le prix de la vie augmente, si la balance des paiements est déséquilibrée, si le pays prend un retard technique à l'égard des autres, si les institutions d'enseignement ne fournissent pas les talents spéciaux en quantité et en proportions correspondant aux besoins de l'économie nationale. La politique économique et sociale est une spéculation sur l'avenir qui appelle une continuelle revision des calculs et un rajustement conséquent de mesures prises. Or cette tâche appelle un *modus operandi* plus léger et plus souple que le vote de lois.

N'importe où le droit public situe l'autorité, ce qui est essentiel à la détermination du régime, c'est ce que l'on attend d'elle, c'est la mission dont elle s'admet chargée. Cette vocation du gouvernement appelle une distinction entre *nomocratie* et *télocratie*.

Nomocratie

Nomocratie, c'est la suprématie de la loi, télocratie, la suprématie du but. Les institutions modernes se sont développées autour du concept central de loi. La sécurité individuelle est assurée si les citoyens ne sont pas exposés à des actes arbitraires du gouvernement, mais seulement à l'application de la loi, qu'ils connaissent. La discipline sociale est conciliée avec la liberté si l'obéissance est due non point à des hommes, mais à des lois consenties par les citoyens eux-mêmes. Quant au caractère des lois, on le supposait assez nettement prescrit par les principes du droit naturel. Ce droit naturel étant imaginé évident pour la raison, sinon immédiatement du moins dès sa démonstration, il suivait de là que le consentement raisonnable viendrait légitimer les règles justes et utiles. Justes une fois pour toutes, celles-ci n'appelleraient guère d'amendements et le pouvoir législatif aurait moins à légiférer qu'à retenir l'Exécutif dans le cadre des règles. Le magistrat ne différerait pas trop du juge, pris pour son modèle.

Considérons le juge qui va prendre une sentence particulière. Tout, autour de lui et en lui, est règle. Il a été choisi et installé sur son siège selon certaines règles qui légitiment sa présence: de même nous voulons que nos gouvernants soient légitimes par leur mode de choix et leur méthode d'installation. L'affaire que le juge doit trancher a été introduite et présentée selon certaines règles de procédure. De même nous voulons que les procédures antérieures à la décision politique soient régulières, et c'est ici que nos vues s'opposent fortement à celles des Etats communistes: nous entendons que chaque « cause » soit pleinement plaidée. Le juge, dans la formation de son jugement, doit s'inspirer des lois qui l'obligent: sa fonction est d'en faire l'application à l'espèce. De même nous voulons que le magistrat décide selon la loi. Il appartenait à la théorie de l'ancienne monarchie que le roi fût « lié » par la loi. Mais, au temps de la monarchie absolue, Bossuet soutenait qu'il ne devait l'être qu'au sens « directif » et non au sens « coactif ». L'institution parlementaire a pour mission d'assurer le pouvoir coactif de la loi sur l'Exécutif. Enfin, la sentence du juge rendue, elle met en branle des voies d'exécution prévues par la loi et celles-là seules: tel aussi est le cas dans nos régimes de liberté politique, à la différence des régimes totalitaires.

Fondamentalement le « régime moderne » des Etats occidentaux a été conçu par des juristes comme une *nomocratie*. Précieuses sont les garanties apportées par un tel régime. Mais des institutions de type judiciaire ne sont pas des institutions pour l'action. Le chef d'une campagne militaire ou d'une expédition en montagne ne peut dans ses décisions appliquer des règles formulées par d'autres. La tâche qui lui est dévolue suppose une grande latitude de décision: ces décisions doivent être prises et exécutées avec une grande promptitude. Il est caractéristique que l'on parle, en tels cas, du « coup d'œil » du stratège qui discerne la situation créée par l'ennemi ou « la nature », et le « coup de partie » qui offre les meilleures chances.

Télocratie

Ce qui distingue le gouvernement contemporain, c'est sa vocation au rapide progrès économique et social. Or c'est stratégie que de bien employer les forces. Dès lors qu'il y a un but relativement précis de l'activité gouvernementale, l'inspiration du régime est *télocratique* et les formes politiques forcément s'en ressentent. Il est clair que les régimes politiques se réclamant du communisme sont justifiés aux yeux de leurs dirigeants et partisans par l'argument télocratique. A la contrainte des règles a été substitué l'impératif des buts. Il n'y a plus de distinction du licite et de l'illicite selon la conformité ou non-conformité à la règle, mais seulement distinction de ce qu'on croit ou ne croit pas (et bien sûr on peut se tromper) bien ou mal visé par rapport au but.

Le régime se tend en raison du but, et d'autant que le but est plus simple. Lénine était occupé de plusieurs buts: renforcer l'économie russe, construire le socialisme et promouvoir la révolution dans le monde. Staline, un « terrible simplificateur », semble avoir été obsédé par le seul propos de rattraper et dépasser dans le moins de temps possible la puissance industrielle des Etats-Unis: cette simplicité du but a fait l'unité et la rigueur de sa politique.

Nous sommes heureusement loin de la rigueur du régime communiste. Et les Etats occidentaux ne sauraient admettre un impératif du but au point d'y sacrifier toutes règles: ce serait corrompre leur nature. Mais il est manifeste que le but prend en politique une place croissante. Il semble bien qu'il y ait entre le corps électoral et le gouvernement un contrat (donc contrat du type Hobbes et non du type Rousseau) par lequel le corps électoral remet le pouvoir à un homme ou parti, qui promet certaines réalisations. Ou encore on peut se représenter une victoire électorale comme un « take-over bid », le vainqueur ayant promis, si les pouvoirs lui étaient passés, d'obtenir des réalisations meilleures que le « management » actuel.

Il est clair que si le « management » actuel s'estime chargé d'une mission définie, et s'attend à être jugé par les électeurs à l'issue du mandat, entretemps les parlementaires sont pour lui des gêneurs. Ils ne le seraient pas s'ils pouvaient lui apporter le concours actif de forces vives dans la nation. Mais ils ne le peuvent pas. Et nous en venons à un autre caractère important de la situation.

Le déplacement de la circonscription

Nous avons dit que le parlementaire était important par la médiation qu'il exerce entre ses mandants et le gouvernement. Il faut pour cela qu'il ait des mandants dont il sache les besoins et sentiments et sur lesquels il ait assez d'influence pour les entraîner à participer à la ligne de conduite nationale. Nous avons signalé déjà que le parlementaire était trop souvent peu enraciné dans la circonscription, peu écouté par elle. Mais il y a plus, qu'il faut à présent ajouter. C'est que la circonscription elle-même est en partie (il ne faut pas exagérer) vidée de son contenu. Elle est vidée dans la mesure où la solidarité locale, la communauté locale, sont remplacées par la solidarité professionnelle. Un député ne peut guère dire: « Mettez-vous d'accord avec moi et je vous apporte le concours actif des électeurs de ma circonscription. » Un secrétaire de syndicat peut tenir ce langage, s'agissant de ses syndiqués (encore qu'ici aussi il y ait des limites, qui se sont vues en Angleterre).

Que le pouvoir d'Etat soit l'émanation du peuple, c'est une idée abstraite, qui a ses mérites moraux, mais n'apporte rien à la conception pratique du gouvernement. En fait, quiconque siège dans la cité du commandement a de là des vues générales pour la réalisation desquelles il lui faut des concours

actifs, aussi étendus et intenses que possible. Les gouvernants cherchent ces concours et pour cela s'adressent à ceux qui sont capables d'entraîner des segments importants de la population.

Stuart Mill dit très bien: « Une assemblée qui n'a pas pour base quelque grand pouvoir dans le pays est peu de chose auprès d'une autre qui a cette base. Une chambre aristocratique n'est puissante que dans un Etat de société aristocratique. La Chambre des lords fut autrefois le pouvoir le plus fort dans notre Constitution, et la Chambre des Communes un pouvoir seulement modérateur: mais alors les barons étaient presque le seul pouvoir dans la nation. » [1] Appliquons cette pensée. Dans un pays où il y a peu d'activité des intérêts locaux et une grande activité des intérêts professionnels, une assemblée représentative des circonscriptions professionnelles doit logiquement prendre le pas sur l'assemblée représentative des circonscriptions géographiques.

En France, les plus forts avocats du régime parlementaire ne semblent pas avoir compris que le député ne pouvait tirer son importance que d'une réalité psychologique de la circonscription dont il était le représentant. Ils n'ont pas vu que l'agression systématique du pouvoir central contre l'autonomie locale sapait cette base psychologique, ni enfin que la suppression du scrutin d'arrondissement détachait le député de cette base. Ils ont ainsi, de leurs propres mains, ruiné les fondations du régime représentatif géographique. Sans doute un facteur technologique s'y attaque aussi à présent, commun à tous les peuples avancés. L'intensité des rapports locaux était autrefois protégée et favorisée par la lenteur et difficulté des transports et communications, dont l'essor prodigieux exerce à présent une action de désintégration de la communauté locale. Pourtant, dans les pays à forte tradition fédéraliste, la représentation géographique garde plus de sens et de vie que chez nous. Ce n'est pas dire qu'elle n'y soit aussi une valeur déclinante.

La valeur visiblement montante, c'est la représentation des intérêts professionnels. Car la profession organisée est une puissance constituée dont il faut tenir compte, avec laquelle il faut traiter, et, par conséquent, la consultation de ses représentants est, pour le gouvernement, une nécessité pratique. Il est dans la nature des choses de négocier avec les puissances et de négocier avec elles seules. Ainsi le gouvernement s'est soucié de moins en moins de la Chambre des lords à mesure que les forces sociales représentées devenaient des ombres, et il est à craindre qu'il n'en aille de même de la Chambre des députés, qui entre à son tour dans le royaume des ombres. Je dis que cela est à craindre parce que l'on ne voit pas encore clairement comment une chambre des professions, importante par les forces sociales sur quoi elle serait basée, se trouverait compétente pour discuter tous les objets d'intérêt général.

---

[1] STUART MILL: *Le Gouvernement représentatif*, chap. XIII.

A la vérité, la discussion d'une foule de questions d'intérêt public se situe dès à présent hors des assemblées législatives. Vu que les tâches de l'Etat se multiplient, l'expansion et la diversification de l'administration en résultent naturellement. Les activités d'un grand nombre d'organes distincts sont susceptibles de se contrarier et demandent à être accordées: d'où le développement de commissions interministérielles qui prennent aisément le caractère de corps délibérants. Vu que les fonctionnaires constituent une élite intellectuelle et morale, et proprement « la classe générale » dont parlait Hegel, ce n'est que par une fiction juridique qu'ils peuvent être regardés comme simples exécutants, et toute une vie politique se déploie au sein de l'administration.

Mais l'administré, dont la vie quotidienne dépend de plus en plus du jeu d'organes anonymes, s'inquiète d'un pouvoir qu'il ne sait plus situer, et dont son député même, que d'ailleurs il ne connaît plus, entend mal la structure. Ainsi, à mesure que l'administration s'étend, l'homme éprouve le besoin de la personnaliser, il veut « figurer » l'Etat, il veut y voir « une grande figure ». Cette grande figure lui apparaît nécessaire pour cautionner toutes ces opérations de gouvernement qu'il n'entend plus et que le Parlement lui-même ne contrôle plus. Faut-il parler de processus dialectiques pour exprimer cette chose simple que l'extension de la gestion anonyme ramène au gouvernement personnel ?

C'est en tout cas un phénomène international bien visible que la « monarchisation » du gouvernement. Partout le conseil des ministres n'est plus une délibération collégiale mais un travail de lieutenants avec leur chef. L'abaissement des ministres se traduit de façon frappante dans l'effacement des ministres des affaires étrangères. Dans ma jeunesse, ce portefeuille conférait à son porteur une autonomie presque totale: ce personnage faisait part à ses collègues et au président du Conseil ou premier ministre de ses démarches et décisions; il ne recevait pas d'instructions, et ceci tellement que Sir Samuel Hoare pouvait être désavoué par les Communes sans entraîner la chute du Cabinet. Aujourd'hui la politique étrangère appartient au chef de l'Exécutif tellement qu'une réunion de ministres des affaires étrangères apparaît comme un simple jalon dans une négociation! Chef de l'Etat, premier ministre ou chancelier, un homme tient en mains toutes les rênes, prend toutes les décisions majeures et la presse traduit bien ce changement, substituant son nom à la formule d'autrefois « le gouvernement ». C'est le Principat, à la romaine, et il y a peu de pays à présent où l'on ne trouve pas ce phénomène. De bons esprits discutent si le régime présidentiel est préférable au régime parlementaire. Mais cette discussion n'est-elle pas dépassée lorsque le régime parlementaire s'amodie de manière à donner au chef de l'Exécutif, quelque nom qu'il porte, un pouvoir bien moins limité que le pouvoir présidentiel américain, car si celui-ci est indépendant du Parlement,

en revanche le Parlement est indépendant de lui, obstacle qui tend à disparaître ailleurs.

Est-il nécessaire de souligner combien la participation du citoyen aux affaires publiques s'affaiblit dès lors qu'elle se réduit à un acte de confiance ?

Si le dirigeant n'a plus besoin d'intermédiaires entre lui et l'individu, il n'y a plus dès lors de discussion, qui n'est possible que du citoyen à l'intermédiaire et de l'intermédiaire au gouvernement. Faut-il marquer la différence entre ce Principat et la monarchie d'antan, limitée par les idées et les institutions mêmes qui la soutenaient ? Faut-il enfin souligner les redoutables problèmes de succession propres au Principat ?

Résumé

Quelques traits de l'évolution sautent aux yeux. Vu la diversité et la complexité des tâches de l'Exécutif, le Parlement trouve une immense difficulté à exercer son contrôle, d'autant que les établissements de Westminster, du Palais-Bourbon et autres européens sont les seuls « établissements » dans leur pays respectif qui n'aient pas changé leur outillage et leur technique depuis plus d'un siècle. Les représentants géographiques perdent en prestige tout ce que la vie locale perd en intensité et tout ce qu'ils perdent eux-mêmes en fait d'enracinement et d'influence locale. De plus en plus, n'importe que ce soit directement ou par le biais d'élections législatives, le mandat populaire s'adresse directement au chef de l'Exécutif. Celui-ci, enclin, s'il est sage, à consulter des experts, est porté, s'il est prudent, à négocier avec les représentants de forces vives: celles-ci sont aujourd'hui professionnelles. Si le prestige passe des assemblées à un homme, la discussion paraît aussi leur échapper pour se loger dans des conseils, plus experts mais moins publics, ce qui nuit à la formation raisonnable de l'opinion, laquelle est par conséquent exposée à passer de périodes d'apathie à des moments d'émotion.

Les traits que l'on vient de tracer sont ceux qui, à notre avis, indiquent le modelé que les circonstances impriment aux formes de gouvernement. Ce « modelé » ne doit aucunement être pris pour un « modèle » qui aurait notre approbation. Les formes politiques vers lesquelles les circonstances nous orientent sont, à notre avis, grosses de graves inconvénients. Mais nous nous sommes promis de distinguer l'étude des tendances de fait, esquissée ici, d'avec les jugements de valeur. Et c'est au premier objet que nous nous sommes exclusivement adressé.

(Reproduction autorisée par SEDEIS.)