



*Texte du rapport présenté au 11<sup>e</sup> Congrès National du M. R. P.*

MARSEILLE,  
19-20-21-22 Mai 1955.

**Prix : 30 fr.**

Directeur-Gérant :  
René PLANTADE

Imp. F. BEROU, D,  
25, Rue Michel-le-Comte, Paris.

# LA CRISE DE L'ÉTAT



par  
**Robert LECOURT**

Député de la Seine  
Ancien ministre  
Président du groupe  
parlementaire M. R. P.

## FORCES NOUVELLES

JUIN 1955

NUMÉRO SPÉCIAL

# LA CRISE DE L'ÉTAT

---

*Le 10 juillet 1940, après avoir connu 106 Gouvernements, la République céda la place à l'occupant.*

*Du Palais-Bourbon où il venait de s'installer, l'envahisseur pouvait observer la France privée, par ses soins, d'une armée qu'on disait forte et d'un Etat qu'on savait faible.*

*Depuis la Grande Guerre, on décrivait comme chancelant le régime né des lois constitutionnelles de 1875. On l'avait vu survivre aux grands bouleversements mondiaux du premier après-guerre, puis lier définitivement son destin à l'instabilité ministérielle.*

*On savait fragile l'appareil politique, lourde la machine administrative, surannés les mécanismes judiciaires. Mouvements sociaux, inflation, ligues, scandales, avaient constitué autant de poussées de fièvre.*

*La réforme de l'Etat s'imposait.*

*On l'attendait encore lorsque, le 14 mai 1940, la France, son moral et son armée, s'inclinaient à Sedan devant la vague hitlérienne.*

*Deux mois plus tard, les chambres réunies en Congrès, révisaient la Constitution. La liberté avait vécu.*

*Quinze ans ont passé...*

*Et voici que, de nouveau, les institutions de la France libérée offrent les mêmes signes de contradiction et de stérilité. Tous les six mois et demi, les gouvernements étrangers voient changer leur interlocuteur français.*

*Comment, dès lors, ne pas évoquer avec gravité l'hypothèse où, dans le monde déchiré d'aujourd'hui, une crise extérieure ou intérieure redoutable pourrait nous surprendre avec une armature aussi frêle ?*

**L**A paralysie est partout et le danger que cache la haute conjoncture économique présente pourrait devenir tragique à la moindre alerte.

Faut-il une fois encore s'en convaincre ? Qu'on ouvre les yeux et qu'on observe.

Où est l'Etat, arbitre du bien commun quand tant de puissances l'assiègent, le stérilisent ou l'envahissent ?

Voyez donc ces gouvernements nés de l'accord fragile de groupes politiques innombrables. Voyez-les, à la merci d'un incident, d'une interpellation soudaine. Jamais assurés du lendemain parlementaire, il leur faut aussi, en raison de leur précarité même, se faire accepter par leurs services, la presse, les groupements professionnels dont dépend, à la longue, le climat politique.

Même si d'heureuses circonstances permettaient au Cabinet de se maintenir aux affaires pendant une durée exceptionnelle — je veux dire un an par exemple !... — il n'en aurait pas plus de chances de mener à bien une œuvre de longue haleine, pour laquelle la certitude de la permanence est une condition de départ.

Aussi la précarité du pouvoir a-t-elle fini par transférer sa réalité en des mains irresponsables. Les intérêts ont découvert d'innombrables cheminements pour s'installer dans l'Etat ; certains poussent même l'esprit d'organisation... jusqu'à la lisière de l'appareil judiciaire. Cependant est laissée aux ambitions politiques la dispute d'un pouvoir vidé de substance, devant une opinion chaque jour plus indifférente, ou indignée.

De tels errements servent, à leur tour, de causes à leur propre aggravation. Le pouvoir qu'elle sent échapper aux gouvernements fragiles auxquels elle donne vie, l'Assemblée tente de le saisir pour elle-même. Non contente de posséder un droit de contrôle qu'elle exerce peu, elle n'a de cesse de se substituer au Cabinet pour gouverner à sa place. Ainsi, par un curieux paradoxe, le gouvernement d'Assemblée, repoussé par le référendum de juin 1946 est-il devenu une réalité. Et il est piquant de constater que les plus tenaces à le pratiquer sont ceux-là mêmes qui se sont montrés naguère les plus déterminés à le combattre.

Mais voici qu'une sorte de collusion nationale va liquer pour le démembrement du pouvoir tous ceux qui en attendent quelque chose.

L'individu cherchera dans la recommandation politique le passe-droit qui minera plus encore l'Etat. Le groupement professionnel, ou autre, trouvera la bonne porte, à laquelle il sera informé des projets gouvernementaux pour, si besoin est, les arrêter à temps. Certaines administrations, conscientes d'assumer la régence... de la République, découvriront le moyen de compenser par beaucoup d'égards envers leur ministre, la paralysie tutélaire dont il leur arrive de frapper ses projets...

Campagnes de presse intéressées, grève de l'impôt, barrage des routes arrêt des services publics, appuieront, au besoin, les exigences de chacun contre tous. Et l'impuissance de l'Etat redoublera l'instabilité du régime.

Pendant ce temps, la machine administrative, construite sous le Premier Empire, grincera de tous ses rouages surannés ; le système judiciaire rendra avec sagesse — mais lenteur — des sentences onéreuses sur la base de vénérables procédures ; l'organisation militaire continuera d'absorber plus du quart du budget de l'Etat pour laisser désœuvrée dans les casernes des jeunes auxquels il serait essentiel d'apprendre un métier.

Instabilité des gouvernements, inefficacité du pouvoir, inadaptation des services aux tâches modernes, tels sont les signes les plus visibles de la crise de l'Etat. La gravité en est si évidente qu'à une enquête ouverte, avec un plein succès, par « Forces Nouvelles », 65 % des réponses l'estiment plus sérieuse que les conséquences du retard économique.

Tel est le mal dans son ampleur, ses ramifications, sa complexité. Sans ménager l'admiration que méritent ceux qui ont découvert le remède simple à des phénomènes aussi profonds, aussi anciens, aussi pernicieux, grâce à la modification de quelques lignes d'un texte, il est convenable, sans négliger leur médication, de pousser un peu loin la curiosité.

Cependant, la restauration de l'Etat ne saurait suffire à tout résoudre et il faut se garder d'imputer à ses défaillances l'insuffisance des politiques. Aussi, à moins de s'égarer dans l'étude des voies et moyens appelés par la conjoncture, faut-il se limiter à l'étude des rouages mêmes du régime.

Force est donc de braquer l'objectif sur ses structures, et les méthodes qu'elles impliquent.

L'appareil de l'Etat est faussé. Le problème majeur est donc de lui donner efficacité, et, pour éviter le risque de s'en prendre aux conséquences du mal sans toucher à sa racine, d'adopter une méthode qui conduise d'abord à l'analyse de ses causes.

# LES CAUSES DE LA CRISE DE L'ETAT

Les causes de la crise de l'Etat ? Elles sont nombreuses. Mais la plus importante est certainement l'instabilité de l'exécutif. Le voilà, visible, évident, le premier défaut du régime.

## *L'instabilité gouvernementale*

La précarité du pouvoir interdit les longs desseins et paralyse l'action. Elle affaiblit jusqu'à l'absurde le gouvernant provisoire devant l'administratif permanent. Elle lui ôte autorité devant les féodalités. Oui, l'instabilité est à la base de la crise de l'Etat.

Mais peut-on s'arrêter à cette seule observation ? Si l'on veut chercher à la fragilité ministérielle des remèdes autres que superficiels, on est bien obligé d'en déclarer les origines. Si la défaillance du régime a pour cause l'instabilité, quelle est donc la cause de l'instabilité ? Celle-ci n'est encore, en effet, qu'un phénomène brut, dont les sources méritent d'être prospectées.

Comment s'est-elle immiscée dans notre vie publique ?

Avant la première guerre mondiale, les gouvernements, sans faire montre cependant d'une très grande stabilité, dépassaient rarement en nombre quatre ou cinq par législature : quatre de 1902 à 1906, deux de 1906 à 1910, ce qui fut un record.

Déjà, à l'approche du grand drame mondial, le phénomène s'aggrave : dix gouvernements se succèdent de 1910 à 1914.

Entre les deux guerres, deux périodes peuvent être distinguées, correspondant d'ailleurs à deux modes électoraux différents.

De 1919 à 1928, avec le scrutin proportionnel départemental et prime majoritaire : quinze ministères sont passés aux affaires en huit ans. Trois ont atteint un an. Leur durée moyenne s'établit à six mois et demi.

Les législatures suivantes, élues au scrutin d'arrondissement, ont vu, en douze ans, défiler 31 cabinets, d'une longévité moyenne de quatre mois et demi. Pendant huit années, de 1928 à 1936, aucun gouvernement n'a atteint dix mois.

Après l'interruption de la deuxième guerre mondiale et depuis

l'entrée en vigueur de la Constitution, les Assemblées ont usé quinze gouvernements en huit ans. Deux ont vécu un an. Leur durée moyenne apparaît être de six mois et demi.

Qu'en conclure, sinon :

1° Que cette amélioration, réelle par rapport à la période 1928-1940, est rendue insensible en raison de la cadence accélérée des événements, incompatible avec des gouvernements semestriels ?

2° Qu'une même constitution — celle de 1875 — a connu, tour à tour, stabilité relative avant 1910 et instabilité accélérée entre les deux guerres ; d'où la nécessité de ne pas limiter à la Constitution la recherche des remèdes ;

3° Que, contrairement à une opinion répandue, l'influence du scrutin majoritaire à deux tours, dans l'époque présente, agit en faveur de l'instabilité, ainsi que l'atteste une durée moyenne de 4 mois et demi par gouvernement, de 1928 à 1940 sous le régime du scrutin d'arrondissement, et — par un rapprochement significatif — de 6 mois et demi sous les divers systèmes proportionnels, soit de 1919 à 1928, soit de 1947 à 1955.

Mais il ne suffit pas d'interroger l'histoire et la statistique. Le mécanisme des crises de ces huit dernières années offre également un champ de recherche plein d'intérêt.

Au cours des deux dernières législatures, la question de confiance a été posée 109 fois. Ce qui méritera réflexion sur cette procédure génératrice des crises et sur son mécanisme.

Plus notables encore sont les matières sur lesquelles les gouvernements ont engagé leur existence. Sur ces 109 questions de confiance, 70, soit exactement les 2/3, ont porté sur des problèmes financiers. Ce qui méritera réflexion sur les méthodes budgétaires et les crises dont on aurait pu faire l'économie au moyen d'une simple loi organique.

Observons en outre que cinq gouvernements sur 15 ont démissionné sans aucun vote de l'Assemblée. Ce qui méritera réflexion sur la dissolution sanctionnant des crises que le gouvernement ouvre sans scrutin.

Remarquons enfin que, sur 6 questions de confiance ayant abouti à un vote négatif, 2 crises ont été ouvertes sans que la constitution ait contraint les gouvernements à la démission. Ce qui méritera réflexion sur la force des constitutions pour vaincre celle des habitudes.

Mais l'observation doit conduire plus loin, si l'on admet qu'une crise gouvernementale est l'œuvre de la majorité elle-même. L'opposition porte les coups, mais c'est la majorité qui, en se disloquant ou en s'effritant, renverse le Cabinet qu'elle avait constitué.

Or, sur les quatre crises ouvertes après un vote de l'Assemblée dans la première législature, trois l'ont été par un groupe tout entier, (le Groupe socialiste), passant de la majorité à l'opposition sur une question déterminée.

Toutes différentes ont été les cinq crises survenues après un vote de l'Assemblée au cours de la présente législature. De l'analyse des scrutins, il ressort qu'elles sont dues, pour la plupart, à un nombre relativement restreint de députés — souvent les mêmes — qui, après avoir formé la majorité en votant l'investiture, s'en échappent et passent à l'opposition dans les scrutins délicats. Ainsi, ces cinq crises ont-elles été provoquées, notamment, par un député qui 5 fois sur 5, est passé de la majorité à l'opposition ; par 5 députés qui, 4 fois sur 5, ont fait de même, par 35 députés qui 3 fois sur 5, ont quitté la majorité.

En outre, un groupe nombreux au début de la législature (celui du R.P.F.), a, par son fractionnement, fourni à 3 reprises les effectifs de la majorité et les lui a, 3 fois, en partie retirés lors de la chute du ministère.

Qu'en déduire — en dehors de toute polémique déplacée en une telle étude — sinon l'impossible stabilité gouvernementale sans majorité parlementaire et l'importance du rôle dans celle-ci et de l'unité des groupes, et de la précarité des voix marginales ?

On a dit que l'instabilité du pouvoir se trouvait tempérée par la stabilité des principaux Ministres : ce fut vrai. Ainsi, Georges Bidault, Robert Schuman, Jean-Marie Louvet, ont-ils bénéficié d'une continuité de 5 années non toujours atteintes dans les grandes démocraties. Il n'en est plus ainsi, depuis qu'un gouvernement récent a introduit l'instabilité ministérielle au sein d'une même durée gouvernementale. Les nations qui, pendant 10 ans, n'avaient connu que deux Ministres des Affaires étrangères français, ont dû en accueillir trois autres en dix mois. L'industrie, qui avait été dirigée par un seul Ministre pendant cinq ans, en est à son troisième en moins d'un an. D'où il suit que les causes d'instabilité sont aussi dans les hommes.

Que conclure de cet ensemble de faits, sinon que les racines de la précarité du pouvoir sont les unes permanentes, observables en toutes les crises, donc fondamentales, les autres occasionnelles et spécialement sensibles en certaines circonstances.

## MOTIFS FONDAMENTAUX DE L'INSTABILITE

### ABSENCE DE MAJORITE

La cause permanente de l'instabilité politique française, c'est l'absence de majorité. Si ce problème était résolu, que de difficultés s'estomperaient ! Malheureusement, la majorité est depuis longtemps déjà une sorte de groupement provisoire, sans existence légale, constituée, après une longue vacance du pouvoir, au hasard d'un scrutin d'investiture, qui rassemble au fond de l'urne et sans engagement, de

part ni d'autre, les bulletins de députés en transit vers l'opposition...

Certes, le problème de la majorité n'est pas simple, dans un pays divisé. Tant que les institutions n'avaient qu'à servir de cadre à un individualisme adapté à la cadence modérée de la vie du début de ce siècle, elles ont pu connaître des crises, mais en ont triomphé. Par contre, le grand bouleversement des deux guerres, accélérant le rythme des événements, a bien vite fait éclater ce cadre institutionnel. En outre, il a amené avec lui des mouvements de masse qui, peu à peu, se sont superposés à l'individualisme traditionnel sans l'effacer. Ainsi, le système constitutionnel de 1875 et plus tard le régime électoral de la III<sup>e</sup> République, harmonisés au caractère et au rythme de l'époque, sont-ils apparus progressivement désaccordés avec les impératifs de l'époque moderne.

### DISPERSION POLITIQUE

La stabilité d'un régime dépend de la concordance de ses institutions avec les données de son temps. D'où, à une époque d'action de masses — qui peut plaire ou déplaire mais qui est un fait — la vanité de la guerre déclarée aux formes collectives d'action politique que sont les partis. D'où l'anachronisme des campagnes pour l'indépendance électorale, quand la vie moderne impose aussitôt sa loi aux élus isolés, en les organisant, séance tenante, en une sorte de parti. Ce qui n'est pas un mal pour la stabilité, mais ce qui n'est plus l'indépendance.

Là où les grandes démocraties comptent deux formations puissantes alternant au pouvoir, la France est riche de 13 groupes politiques. Il faut, pour gouverner, obtenir et maintenir l'accord de neuf d'entre eux ! La montée en flèche de cette dispersion politique est d'un des obstacles les plus graves à la formation des majorités gouvernementales.

Au moins, les Gouvernements tentent-ils de corriger cet émiettement ? Rarement ! Quel Président du Conseil organise sa majorité ? Lequel songe à l'animer autrement qu'à coups de questions de confiance ? Lequel, surtout, la défend ?

Ainsi s'expliquent les majorités précaires, cause essentielle et permanente de l'instabilité.

## MOTIFS OCCASIONNELS D'INSTABILITE

Il est d'autres motifs qui, pour être moins fondamentaux, jouent cependant un rôle aggravant, multiplicateur des occasions de chutes ministérielles.

C'est d'abord l'indiscrète compétition pour le pouvoir, l'utilisation de celui-ci comme moyen d'influence subtile contre des forces poli-

tiques associées qui ont la candeur de soutenir un tel Gouvernement de leur vote... C'est l'art délicat de faire échouer autrui pour lui succéder, le dosage savamment précis des voix à l'investiture, tout ce jeu ingénieux mais de décadence, contraire à l'esprit des institutions pour tenir, par exemple, à l'écart de la direction des affaires, depuis cinq ans, le groupe — celui du M.R.P. — le plus nombreux de la majorité...

C'est ensuite l'insuffisante cohésion des groupes : que l'un d'eux vienne à se désorganiser, à se scinder, et voici l'équilibre politique troublé pour une législature.

Ce sont aussi les mauvaises conditions de travail des Assemblées oppressives et pour le gouvernement, et pour le parlementaire qui entend remplir consciencieusement son mandat.

Mais les méthodes de travail des gouvernements ne sont pas plus saines. Pas meilleurs non plus leurs rapports ni avec la majorité, ni avec les Assemblées. Le constant chevauchement des compétences conduit paradoxalement le Parlement à légiférer sur les détails, et le gouvernement sur les mesures essentielles.

Enfin, à moins d'être candidat au suicide, une organisation politique ne peut longtemps soutenir une action gouvernementale sans un minimum de possibilités pour elle d'informer l'opinion qui lui fait confiance. Or, rares sont les partis qui ont les moyens financiers d'une telle information. Aussi, de crainte de n'être pas compris de l'électeur, son juge, le député mis dans l'impossibilité d'expliquer le vote qui lui est demandé sur une mesure difficile, sera-t-il souvent tenté de le refuser, au risque d'une crise.

Comment, à l'épreuve d'un tel climat, une majorité pourrait-elle résister aux tentations de l'opposition, aux critiques de la presse, aux inévitables insatisfactions de l'un ou l'autre des milieux économiques ou sociaux, aux sollicitations de la facilité ?

Comment pourrait-elle, à la longue, dans un tel cadre, demeurer insensible à tant de censeurs devant qui peu de gouvernements trouvent grâce, mais qui s'indignent ensuite de la précarité du pouvoir.

## *Inadaptation des instruments de l'État*

Pour importante qu'elle soit, dans la crise de l'Etat, l'instabilité n'en est cependant pas le seul aspect. Un cabinet de longue durée pourrait être tout aussi incapable d'action qu'un gouvernement fragile. C'est qu'en effet, les instruments du pouvoir sont aussi détériorés que le pouvoir lui-même.

Quel est donc l'outil dont l'Etat dispose ?

Voici d'abord l'administration, désincarnée et intemporelle, aux

réflexes lents, au formalisme tracassier, inadaptée au rythme de notre époque. Connue de l'homme de la rue par les longues attentes, les démarches vaines, les lettres sans réponse, elle paraît être entre les mains des gouvernements, malgré la conscience de la grande majorité des agents, un levier trop lourd, privé de rendement.

Voici à côté d'elle, exerçant l'une des fonctions essentielles de l'Etat, l'organisation judiciaire, aux rouages anciens auxquels échappe de plus en plus une justice arbitrale parallèle, née du coût des procédures et du pacte officiel passé avec la lenteur.

Voici le cadre d'une Union Française faite de la confiance et de l'amitié de peuples interdépendants dans leurs intérêts et leur sécurité, et dont l'Assemblée représentative appelle désormais des attributions limitées mais effectives.

Voici encore les dérisoires instruments économiques par quoi l'Etat est censé disposer des moyens pour assurer la prospérité et répondre aux doléances que lui adressent les entreprises en difficulté, les paysans atteints par la mévente, les travailleurs menacés par le chômage, les régions sous-développées, etc...

Mais il n'est pas de pouvoir que dans l'Etat. A côté de lui et agissant sur lui — ouvertement ou non — des forces interviennent dans sa marche qui ont aussi leur part de responsabilité dans la crise qu'il traverse.

S'obstiner à concevoir le régime politique, en méconnaissant et la montée d'une sorte de pouvoir économique, et l'avènement d'organisations syndicales et professionnelles, serait se condamner à faire œuvre théorique. Or, l'une des causes les plus certaines de la crise de l'Etat se trouve dans cette omission. Les grèves d'août 1953 et les modalités particulières de leur dénouement ne l'ont-elles pas amplement démontré ? Le problème des rapports entre l'Etat et les organisations économiques est posé.

Peut-on, en outre, se dispenser de jeter un regard, même rapide, sur les liens entre la crise de l'Etat et les moyens modernes d'information ? Radio, télévision, presse, ne peuvent pas ne pas être le véhicule d'une influence. Il arrive même au journal apparemment le plus neutre, de jouer un rôle semblable à celui d'un parti, avec sa ligne politique, ses critères d'approbation ou de censure des gouvernements et des groupes, ses sympathies ou ses réserves à l'égard des hommes et jusqu'à sa cotisation — quotidienne ou hebdomadaire — ponctuellement réglée par le lecteur-adhérent.

Comment nier l'influence de tant de moyens d'expression sur l'Etat et sa stabilité ? C'est le bulletin de vote du parlementaire qui renverse les gouvernements, mais combien de ministères ne sont-ils pas préalablement mis à mal hors des Palais Nationaux, avant d'aller à l'Assemblée livrer leur agonie ?

Enfin, on n'aurait qu'une vue incomplète des racines les plus profondes des maux du régime, s'il fallait isoler l'Etat des citoyens qui en sont le support et des divisions desquelles les Assemblées sont le reflet trop fidèle.

Un pays dans lequel le civisme est de règle ressentirait moins qu'aucun autre les lacunes de son régime. L'incivisme est un multiplicateur de la crise de l'Etat.

Ainsi, du gouvernant au citoyen, des pouvoirs politiques à la fonction judiciaire, des rouages administratifs aux instruments économiques, des institutions aux méthodes, un renouvellement général s'impose. Ce n'est pas seulement de quelques retouches qu'il s'agit. C'est l'appareil du pouvoir tout entier, c'est-à-dire de décision, d'exécution et de contrôle qu'il convient de reconstruire.

Mais comment ?

## RECHERCHE DES SOLUTIONS

Trois ordres de mesures solidaires devraient permettre d'atteindre le but. Les unes, préparatoires, auront pour objet l'aménagement du terrain sur lequel devront être implantées les solutions plus fondamentales, celles par lesquelles il faut atteindre la source même du mal : l'instabilité. Enfin, des dispositions complémentaires devraient favoriser une atmosphère indispensable au succès d'une telle entreprise.

### *Mesures préparatoires*

Peut-on aborder les réformes essentielles sans en préparer les conditions d'efficacité ? A quoi servirait alors de construire le gros œuvre sans assainir le sol ? Or, parmi les causes inventoriées de la crise de l'Etat, un grand nombre sont justiciables de mesures simples, facilement accessibles, réalisables sans longs délais ni majorités exceptionnelles. Si, pour la plupart, elles correspondent aux causes occasionnelles d'instabilité aperçues au cours de notre analyse, elles n'en ont pas moins un intérêt primordial.

### REFORME BUDGETAIRE

La première est la réforme budgétaire. Les errements actuels étirent inutilement les discussions financières pendant les deux tiers des sessions.

D'interminables défilés d'orateurs, loin de contrôler les dépenses et leur usage, soumettent à des Assemblées dociles des amendements indicatifs pour solliciter des crédits plus élevés. Et ce rite vain se reproduira chaque année.

Quelles prérogatives perdrait donc le Parlement à substituer à l'examen microscopique des poussières de crédit, la discussion et le contrôle des grandes masses ? Ne gagnerait-il pas à se voir proposer, au début de chaque législature, un cadre de prévisions économiques et budgétaires qui serait voté pour cinq années, sous réserve de collectifs périodiques d'aménagement. Quatre grandes catégories de crédits pourraient être soumises aux Assemblées : budget de fonctionnement, budget économique, budget social, budget militaire ; les commissions recevant mission de contrôler le détail des chapitres.

C'est tout ensemble sur un document unique comportant recettes et dépenses que le Parlement devrait être appelé à se prononcer, au terme inexorablement fixé d'un délai déterminé par la loi ou le règlement, et par un vote clairement émis, sans subterfuge ni motions de procédure, d'abord sur tout contre-projet de l'opposition, enfin sur l'équilibre proposé par le Gouvernement.

Ainsi, les Assemblées, en allégeant chaque exercice d'interminables, inutiles et fastidieux débats, pourraient-elles enfin délibérer sur les grands ensembles et les plans de longue durée. Du même coup, se trouveraient sensiblement diminuées les occasions budgétaires d'instabilité attestées par le nombre élevé de questions de confiance auxquelles donne lieu la pratique actuelle.

Pour parvenir à cette réforme, pas besoin de modifier la constitution. Il suffit de l'appliquer. Son article 16 faisait obligation d'élaborer un texte organique pour régler le mode de présentation du budget. Depuis dix ans ce texte est attendu. Mais, par 386 voix contre 211, à la requête conjointe des présidents de groupe, pouvoir vient d'être donné au Gouvernement d'en élaborer les dispositions pour le 31 juillet. Voici donc une réforme à pied d'œuvre.

### REFORME DE L'APPAREIL LEGISLATIF

Il en est une autre qui, pour être plus délicate, n'en dépend pas moins du seul vouloir du Gouvernement et de sa majorité, c'est l'indispensable et capitale révision de l'appareil législatif, réclamé par 86 % des réponses à notre référendum.

Elle paraît postuler deux ordres de mesures :

#### DEFINITION DE LA LOI

Tout d'abord, une révision de frontière entre la loi et le règlement. La ligne de démarcation qui sépare la première du second a pris la

forme d'une ligne brisée si complexe, si mobile, et parfois si ténue, qu'il en résulte un enchevêtrement inextricable de compétences entre Gouvernement et Parlement.

Là où un simple décret, voire un arrêté suffirait, les Assemblées consacrent des séances à légiférer. Pendant ce temps, des réformes essentielles leur échappent. Elles ne peuvent pas ne pas savoir qu'elles n'ont pas la moindre chance de pouvoir délibérer sur les 5.917 projets et propositions en instance devant elles, à la date du 1<sup>er</sup> mai 1955. Comment, dès lors, pourraient-elles ne pas accepter de troquer cette parodie de pouvoir contre une définition de la loi plus conforme à leurs possibilités ?

Un cadre organique pourrait donc définir la nature des textes relevant de la compétence ordinaire du Parlement (législation pénale, budgétaire, fiscale par exemple) tous autres étant confiés au gouvernement, sous réserve d'un contrôle parlementaire accru. Un dispositif pourrait être aménagé pour trancher les irrecevabilités.

#### METHODE LEGISLATIVE PARLEMENTAIRE NOUVELLE

Cette réforme devrait être accompagnée d'une méthode législative nouvelle.

Ce n'est pas seulement le Parlement qui est en cause dans la néfaste pratique actuelle ; c'est aussi le gouvernement et ses services.

Pourquoi ceux-ci, au lieu de déposer des projets de loi limités aux modalités essentielles, soumettent-ils aux Assemblées tant de détails justiciables des textes d'application ? Des instructions devraient donc être données aux services afin de ramener les projets de loi à des dispositions de principe ; toutes autres complémentaires devant être prises par décret sous le contrôle de la commission compétente.

Mais, à son tour, le Parlement doit consentir à revoir ses propres méthodes législatives. Plutôt que de s'accommoder de la paralysie qui l'atteint, l'Assemblée ne serait-elle pas mieux inspirée en mettant au point une procédure semblable à celle que nous lui avons proposée en juillet 1951 et qui, permettant à une ou plusieurs commissions de statuer sur le détail des textes mineurs, réserve à l'Assemblée le vote sur l'ensemble ?

#### REGIME DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Ces mesures de rationalisation budgétaire et législative méritent d'importants prolongements parlementaires.

Le régime de travail des Assemblées est à l'origine de la crise que traverse l'Etat. C'est là que les réformes s'imposent avec le plus d'urgence.

#### TACHES ET MOYENS DE TRAVAIL DU PARLEMENTAIRE

Les délibérations des Assemblées sont fixées comme si la fréquentation du pouvoir faisait croire que leurs membres ont reçu don d'ubiquité. Du pouvoir à la toute-puissance, on le voit... il n'y a qu'un pas !

Ainsi, le député, en dehors de nécessaires rapports avec ses mandants, est-il invité, pendant les quatre jours de séances, chaque semaine, à participer aux travaux de deux commissions parlementaires, et de toutes autres extra-parlementaires où l'appellent sa spécialité technique et son appartenance politique.

Il doit, en outre, assister aux séances permanentes de l'Assemblée : matin, après-midi, soir et nuit parfois. Il doit, en tout cas, trouver la possibilité de lire de 30 à 60, voire 100 lettres quotidiennes, et d'y répondre. Il doit aussi étudier et préparer les rapports dont il est chargé ; trouver le moyen de se documenter, le temps d'enquêter et de contrôler. Tout cela avec des moyens de travail dérisoires et l'absence éloquente de tout concours technique. Qu'attendre d'un tel système ?

Qu'on perde donc tout espoir de réformer l'Etat, si on ne doit réviser ces errements, et, spécialement, mettre à la disposition des parlementaires un minimum de moyens de travail pour mener leurs enquêtes et établir leurs rapports.

La réduction des organismes intérieurs des Assemblées à un nombre restreint de grandes commissions permanentes de contrôle, et l'aménagement des travaux législatifs devraient permettre de vaincre un absentéisme déplorable, si, en même temps, est réalisé un effort d'organisation des travaux des Assemblées.

#### REORGANISATION DES TRAVAUX DES ASSEMBLEES

Parce que l'Assemblée nationale discute le budget pendant six mois sur huit mois de session chaque année, parce que 2.768 rapports déposés attendent aujourd'hui une place à son ordre du jour, elle multiplie les séances de jour et de nuit. Incapable cependant d'aboutir, elle confie périodiquement au gouvernement le pouvoir exceptionnel de légiférer. Et l'exception a fini par devenir la règle. C'est dans cette atmosphère qu'on discute, discourt, interpelle, ou légifère, dans la claire conscience de l'inefficacité du système.

Comment l'améliorer ?

D'abord, par une régulation du débit législatif qui éviterait aux commissions de siéger pour délibérer sur des textes dépassant les facultés d'absorption de toute une législature, et obstruant à un tel point les ordres du jour de la Conférence des Présidents que la fixation de ceux-ci s'apparente à la quadrature du cercle. Mais aussi par la

prohibition expresse des séances du soir et des séances nocturnes, sauf circonstance exceptionnelle, décision et publicité spéciale selon une procédure appropriée.

Enfin, par la réorganisation des commissions de législation.

### QUALITE DES DEBATS

Cela fait, il restera à conférer plus de substance et de qualité aux débats publics des Assemblées.

Si l'on est parvenu, d'étape en étape, depuis dix ans, à éliminer de nombreuses occasions d'obstruction et de désordre, il en demeure encore de notables. Ainsi en est-il des débats-surprises imposés par 50 signatures, du vain déluge oratoire dans ce qu'il est convenu d'appeler "les grands débats" — c'est-à-dire ceux dans lesquels le nombre des orateurs dépasse 30 — d'une Assemblée délibérant en séance publique comme une simple commission sur des amendements improvisés et votés sans examen préalable.

Allégées dans leurs tâches, réorganisées dans leurs méthodes, améliorées dans la qualité de leurs débats, les Assemblées pourraient alors opportunément décider d'une publicité périodique des présences en commission et de l'institution du vote personnel, à des conditions d'horaires à déterminer pour les principaux scrutins.

Le Parlement ne peut pas ne pas avoir conscience que ses méthodes sont pour lui une cause certaine de discrédit. Il doit en accepter la réforme.

Or, celle-ci est capitale.

Quelles que soient, en effet les révisions institutionnelles auxquelles il faudra procéder, le régime parlementaire reposera toujours sur des Assemblées. Si leurs conditions de travail restent ce qu'elles sont, on pourra modifier la constitution autant de fois qu'on voudra, le résultat sera nul. Même dans le cadre d'une constitution parfaite, un Parlement qui continuerait à offrir le spectacle de débats incohérents, au prix de séances permanentes de jour et de nuit, devant un auditoire désert, votant par procuration pour des absents rivés à leur commissions, leur courrier, ou leurs interventions, serait condamné à l'impuissance.

Par contre, dégagées des textes secondaires, allégées de débats d'intérêt médiocre, les Assemblées devraient voir croître leur rôle sur l'essentiel : grands ensembles économiques, sociaux et financiers, principes de base de la législation. La voie serait enfin libre pour leur permettre d'aborder les grandes réformes législatives inimaginables avec les errements actuels.

## Mesures fondamentales

Mais il est impossible d'en rester là. L'amélioration du fonctionnement des Assemblées, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffirait pas à réformer durablement l'Etat.

C'est aux causes fondamentales de la crise des institutions qu'il faut remonter, c'est-à-dire d'abord à l'instabilité ministérielle.

### LA MAJORITE

Puisque la notion de majorité gouvernementale est à la base même du régime représentatif, puisque c'est dans l'absence d'une véritable majorité que l'instabilité trouve sa source principale, n'est-ce pas en fonction de cette notion qu'il convient de restaurer notre système politique ? C'est en effet autour de cet axe essentiel que graviteront toutes les mesures que la logique amènera dans le champ de notre recherche.

A-t-on remarqué le silence éloquent des textes, et sur l'organisation de la majorité, et sur l'existence de l'opposition ? Ce silence est-il sans parenté avec le besoin que d'aucuns éprouvent de se faire pardonner leur appartenance à des compagnies aussi clandestines ?

Si l'existence d'une majorité gouvernementale est essentielle en démocratie, alors qu'on n'hésite pas à en traiter franchement, à en fixer, réglementairement au besoin, les droits et les obligations ! Qu'on n'écarte pas les problèmes qu'elle pose ! Si l'on veut rechercher la stabilité, c'est sur cette notion qu'il faut construire chaque législation.

### NOMBRE DES GROUPES

Evoker la nécessité d'une majorité, c'est d'abord viser la dispersion politique des Assemblées. Le caractère nocif de cet émiettement a été observé et dénoncé. Comment y remédier, sinon en élevant très sensiblement le nombre des députés qui seront nécessaires dans la prochaine législature pour former un groupe ? De son côté, la Constitution ne devrait-elle pas sanctionner un parlementaire qui, élu sous les couleurs d'une organisation politique, la quitte ensuite en conservant le siège qu'il doit à son patronage ?

Mais la formation d'une majorité gouvernementale implique d'autres conditions. Elle exige et un pacte et un vote.

### UN PACTE

Un pacte ? L'idée n'est pas nouvelle, mais jamais elle n'a vraiment pris corps. Quel est le candidat à l'investiture qui n'ait évoqué la

notion de contrat ? Le malheur est que le « contrat » en question a toujours été de nature unilatérale, vague et improvisé à la faveur d'une crise. Personne ne s'est jamais senti engagé par lui.

Or, un pacte suppose un accord concerté entre les futures composantes de la majorité, non sur un catalogue d'intentions générales, mais sur un calendrier de mesures, sur une orientation d'ensemble, sur une méthode et sur des règles de gouvernement. C'est dire qu'un tel pacte a peu de chances d'être établi en cours de mandat, dans l'improvisation des crises. C'est au début d'une législature qu'ont le plus de chances d'être définies et précisées, pour l'ensemble de celle-ci, les conditions de coopération des groupes participants.

### UN VOTE

Mais une charte de majorité ne saurait suffire. Elle peut être de nature à lier les groupes organisés et disciplinés ; aura-t-elle le même effet à l'égard des autres, traditionnellement divisés ?

Il faut donc qu'un vote public intervienne. Il est essentiel. C'est lui qui doit en effet consacrer la majorité gouvernementale et la fixer. Mais de quel vote s'agit-il ?

La solution théorique consisterait à solliciter directement la consécration du suffrage universel. Mais pour avoir efficacité, c'est-à-dire pour dégager avec certitude une majorité dans le pays, ce vote exigerait, d'une part, l'affrontement, à un seul tour, de deux seuls types d'alliances — l'intervention d'une tierce force risquant en effet de ramener à une solution minoritaire. D'autre part, il impliquerait une homogénéité totale de l'une et l'autre alliances, en toutes régions, excluant la contradiction des coalitions selon les départements. Enfin, l'arbitrage communiste en tout système électoral conduisant en France aux deux blocs, oblige à quelque prudence...

Or, faute de remplir ces impossibles, voire dangereuses conditions : qu'on n'attende d'aucun mode de scrutin autre chose que ce qu'il peut donner, c'est-à-dire un choix entre des forces politiques toutes minoritaires, dont les députés reçoivent mission d'assurer vie et stabilité à un gouvernement, en fonction de la composition de l'Assemblée arrêtée par le pays.

Si, de la consultation nationale se dégageait cependant une majorité nette, la législature pourrait en recevoir plus de chances de continuité. Sinon, c'est l'Assemblée qui, par son propre vote, consacrerait la majorité et donnera au pacte valeur et force.

Mais à ce vote il conviendrait d'attacher une importance capitale. C'est par lui que chaque député optera pour ou contre le pacte de majorité. C'est par lui qu'il marquera son intention de s'associer ou non pour gouverner.

Si la constitution, le règlement de l'Assemblée et la pratique ne donnent pas solennité à ce vote essentiel, s'ils n'y attachent pas de conséquences, qu'on s'attende alors à revoir des députés séjourner dans la majorité l'espace d'un scrutin et, par leur instabilité, provoquer celle du régime.

L'importance de ce vote devrait donc d'abord requérir la présence effective du député au débat qui peut engager la vie de la législature. En outre, la pratique des boitiers et consignes devrait être exclue. Enfin le scrutin devrait recevoir une publicité spéciale, notamment au « Journal officiel » avec l'indication sous des titres clairement formulés, d'une part, de la composition de la majorité gouvernementale, d'autre part de celle de l'opposition.

### ORGANISATION DE LA MAJORITE

La majorité ainsi constituée et publiée, il reste à l'organiser. L'opposition s'étant définie, il reste à lui donner les moyens de s'exercer.

Si, par une sorte de révolution de palais, la répartition des groupes dans l'hémicycle était faite autrement qu'en vertu de nos divisions traditionnelles, bien des choses changeraient sans doute. La fragilité des majorités ne s'explique-t-elle pas, en partie, par l'habitude qui fait siéger, pêle-mêle, députés de l'opposition avec ceux de la majorité dans une dispersion significative ?

L'appartenance à la majorité, ou à l'opposition, est un choix qui doit s'exprimer publiquement.

Cette raison doit aussi conduire quiconque entend passer de l'une à l'autre à manifester ostensiblement sa décision. Aussi, publication de tous les scrutins devrait-elle être faite, d'après le cadre même du vote d'investiture : députés de la majorité d'une part, députés de l'opposition de l'autre.

Enfin, si la majorité doit être organisée, c'est autrement qu'à coups de questions de confiance. Il appartient au Président du Conseil d'y procéder. Et les moyens sont nombreux.

Indépendamment de ses rapports avec les Présidents de groupe — généralement considérés par lui comme de faction permanente au service d'une politique qu'ils ignorent — un Président du Conseil, soucieux d'organiser sa majorité autour de son ministère, le pourrait sans difficultés. A la condition toutefois d'avoir compris les raisons, parfaitement honorables souvent, qui aigrissent les rapports entre un gouvernement et sa majorité : isolement des Ministres sans contact avec elle, absence d'échange d'informations et de suggestions entre celles-ci et ceux-là : conscience de l'inefficacité du député en face d'un abus ou d'une mesure urgente. Combien de malaises politiques

ont pour origine la claire impression du parlementaire de n'être pas entendu du gouvernement qu'il soutient de son vote !

L'organisation de ces rapports est-elle donc insoluble ?

Le gouvernement ne pourrait-il pas, autour de ses Ministres, grouper, réunir et consulter sa majorité ?

### DEFENSE DE LA MAJORITE

L'organiser est bien, la défendre est mieux. Or, c'est par là que les chefs de gouvernement ont perdu le plus d'occasions d'économiser des crises.

Le Président du Conseil, chef de la majorité, manque au premier de ses devoirs quand, sans exercer son autorité, il laisse attaquer les députés et les groupes qui le soutiennent, soit par d'autres éléments de sa majorité, soit dans la presse contrôlée par son propre parti, soit par l'intermédiaire abusif des ondes officielles. Il n'est pas de majorité viable dans cette atmosphère.

En outre, un chef de gouvernement défend sa majorité en informant l'opinion de ses intentions, en expliquant ses objectifs, en justifiant ses décisions. La majorité suivra d'autant mieux que le gouvernement se fera comprendre du pays. Mais combien de chefs de gouvernement confondent cette tâche essentielle avec l'auto-glorification, la propagande personnelle exclusive des efforts de leurs collaborateurs et de leur majorité, sans lesquels les hauts faits dont ils se réclament seraient allés s'inscrire au bénéfice d'un autre ?

Tant de précautions prises pour assurer la formation, l'organisation et la défense d'une majorité gouvernementale n'éviteront cependant pas tous les obstacles de la vie politique. Un jour viendra où le Ministère, en difficulté, devra affronter un débat qui engagera son existence.

### QUESTION DE CONFIANCE

Or, c'est à ce point crucial que la Constitution et la pratique sont le plus en défaut.

Quand 5 gouvernements sur 15 ont démissionné sans aucun vote de l'Assemblée, et 2 autres sans avoir été sanctionnés par le refus constitutionnel de la confiance, on doit observer que la Constitution souffre d'abord de n'être pas appliquée. Le rôle du Président de la République est là capital.

Mais la pratique gouvernementale et parlementaire n'est pas non plus sans défaut. N'est-elle pas parvenue à tourner les clauses de majorité constitutionnelle en distinguant la question de confiance, du

vote du texte sur lequel elle porte. Et l'on est ainsi revenu, par voie détournée, aux errements anciens.

Le mécanisme de la question de confiance devrait donc être profondément révisé. Un dispositif simple pourrait d'abord en éviter l'éventualité dans les cas d'interpellation. L'interpellateur bénéficie en effet d'un moyen efficace pour signifier qu'il réprovoque la politique du gouvernement, c'est l'utilisation de la motion de censure, dont le vote exige la majorité qualifiée. La censure ne devrait-elle pas être le terrain normal sur lequel les crises gouvernementales devraient être ouvertes ? Elle marque en effet un désaccord d'ensemble sur la politique du cabinet, et non une simple contestation sur un point de son action.

Dans l'ordre législatif un mécanisme de même nature devrait rendre efficacité à la majorité qualifiée.

D'autre part, avant de renverser définitivement le ministère, l'Assemblée devrait être invitée à prendre ses responsabilités, non seulement négativement, comme une simple chambre des refus, écartant dans une facile opposition toutes les solutions constructives, mais aussi, positivement, en se prononçant, soit sur un texte, soit sur une autre politique. Cette responsabilité, les députés devraient la prendre eux-mêmes par un vote personnel, en dehors de toute consigne et des boitiers.

Enfin une publicité spéciale devrait être faite de la liste des députés de la majorité qui, en l'abandonnant, ont provoqué la crise,

Une procédure appropriée peut, en appliquant ces principes, éviter la pratique actuelle en vertu de laquelle la chute du gouvernement constitue le moyen, non de changer de politique, mais de manifester un désaccord sur un point particulier.

### DISSOLUTION

Mais quelque précaution qu'on prévoie pour l'éviter, la crise gouvernementale peut s'ouvrir. Faut-il en prendre son parti ? Absolument pas !

Ici encore, il faut distinguer.

Une crise peut surgir dès le début d'une législature, ou encore au plein cœur d'une tourmente sociale, ou au moment d'une redoutable menace internationale. Tout automatisme constitutionnel qui aboutirait à dissoudre, de plein droit l'Assemblée en de telles circonstances, risquerait fort, dans le premier cas, de superposer l'instabilité parlementaire à l'instabilité gouvernementale et, dans les autres, de précipiter la nation dans une redoutable aventure.

On répond à cela que la simple menace de dissolution suffira

pour assurer la stabilité. C'est un acte de foi qui est demandé. Il n'est appuyé sur aucune certitude, sur aucune expérience. Mais si le contraire survenait ? Qui donc empêcherait l'automatisme de produire ses effets au milieu de circonstances internationales ou intérieures dramatiques ? Enfin, négligerait-on le précédent de la République de Weimar, morte après une suite de dissolutions ?

Mais l'automatisme étant écarté, il n'en reste pas moins impossible de se résigner : ni au système actuel, déjà estimé par nous critiquable dès 1946, ni à quelque autre qui laisserait pratiquement sans application, donc sans portée, un moyen de recours à l'arbitrage de la nation.

La solution paraît devoir être cherchée dans la logique même du régime représentatif, lié à l'existence d'une majorité. Dès lors que celle-ci se révèle incapable de gouverner dans la stabilité, elle manque et à sa mission, et aux fins mêmes du régime. A quoi bon prolonger ses incertitudes et son impuissance pendant 5 années ? La durée de l'Assemblée doit être liée à sa faculté de gouverner.

Certes, on admettra que, dans toutes les crises, tous les torts ne sont pas toujours du côté du Parlement. Un Gouvernement peut, du fait, soit de sa composition, soit de son chef, se révéler insuffisant ou dangereux et mériter la censure. Mais quand l'Assemblée multiplie cet exercice, force est bien de conclure à son incapacité de dégager une majorité véritable. Elle doit donc retourner devant le pays.

Ainsi, après un nombre restreint de crises gouvernementales, 3 par exemple, ouvertes au cours d'une même législature la dissolution interviendrait de plein droit, sauf circonstances intérieures ou internationales graves appréciées par le Président de la République après tous avis autorisés. En outre, une publicité spéciale serait réservée, lors de la dissolution, à la liste des députés qui, au cours de la législature ont provoqué chacune des chutes ministérielles. Un semi-automatisme de cette nature peut permettre d'obtenir l'effet psychologique recherché, tout en évitant les excès d'un mécanisme aveugle. Hors des dissolutions, elle permettrait de parvenir à une durée moyenne de l'ordre de 18 à 20 mois par gouvernement, ce qui serait vraiment un minimum.

Mais dissolution n'est pas nécessairement solution. Elle peut être une condition nécessaire mais non suffisante de la continuité du pouvoir.

## **ORGANISATION ET METHODE DU GOUVERNEMENT**

L'instabilité n'est pas le seul fait de la majorité, elle est aussi souvent celui du gouvernement et de son chef. Selon la méthode que celui-ci emploiera, il facilitera, ou détériorera la solidarité de son équipe.

N'est-ce pas de la Présidence du Conseil que partent les plus fréquentes occasions de chute ? L'amoncellement, sur les épaules d'un même homme, de toutes les tâches non essentielles qui convergent vers lui, la suprématie que finit par prendre sur les ministres eux-mêmes le directoire que devient son entourage, sont autant d'éléments qui, aboutissent à la paralysie du gouvernement.

De son côté, chaque ministre se trouve arrêté dans son action, par l'attente d'une décision qu'aucun Conseil n'a le temps de prendre. Ainsi se multiplient les occasions de friction.

A cela il n'est de remède que dans une organisation convenable du Gouvernement. Pour être équipé pour l'action, celui-ci doit être restreint en nombre. Le Président du Conseil doit être outillé pour faire arbitrer par l'un de ses ministres les questions non essentielles et les innombrables procès de bornage qui séparent les services.

D'autre part, il n'est pas de remède à la faiblesse de l'exécutif sans une méthode et un rythme d'activité : un agenda et un micro... Un plan de travail s'impose et pour le Gouvernement, et pour le Parlement, comme pour l'opinion. C'est à ce prix qu'il est possible de refuser les improvisations.

Souder davantage la majorité, c'est enfin, pour le Gouvernement, utiliser éventuellement les membres de celle-ci à des responsabilités occasionnelles ou permanentes, sans aucun titre, ni rang gouvernemental, et de préférence à ceux de l'opposition...

## **CONSEIL CONSULTATIF DU GOUVERNEMENT**

Enfin, qui connaît les tâches d'un ministre, les cent difficultés qui l'assaillent au cours d'une journée, les dossiers qui attendent ses décisions, sait combien faible est le temps qu'il peut consacrer à maints problèmes plus vastes, ou qui dépassent le cadre de son département. De ce fait, d'innombrables questions demeurent en instance, tant que l'actualité ne les pousse pas — parfois brutalement — au premier plan, à un moment où, pour avoir été négligées elles deviennent insolubles. Certes les services pourraient en mûrir les solutions, mais que de fois celles-ci ne supposent-elles pas des options complexes hors de leurs responsabilités ?

De leur côté, Parlement et opinion ressentent plus vivement que les ministres rivés à l'actualité immédiate, l'abandon de tant de problèmes et redoublent les critiques.

Pendant ce temps des hommes, qui ont eu la responsabilité du pouvoir, demeurent inutilisés au moment où leur connaissance des problèmes leur permettrait de rendre le plus de service à la nation.

N'en est-il pas de même de parlementaires qui, n'ayant jamais appartenu aux conseils du gouvernement, ont acquis dans leur spécialité une expérience profitable à l'intérêt général ?

C'est dire qu'un rouage intermédiaire entre gouvernement et majorité pourrait, à la fois, préparer la tâche de l'un et aider à la cohésion de l'autre.

Rouage de pur fait, complétant autour du Président du Conseil l'organisation de la majorité réalisée par chaque ministre, cet organisme serait chargé de tâches précises. Animé par le gouvernement, il serait saisi par lui de l'étude et de la préparation des options que commandent tant de questions en instance que les ministres, ni leur chef, n'ont loisir, ni d'approfondir, ni de faire avancer. Nommé par lui, il pourrait, en outre, le conseiller et l'éclairer sur les difficultés parlementaires ou techniques. Des problèmes délicats, envenimés par la passion, insolubles par la victoire toujours éphémère de l'un ou l'autre camp, pourraient aussi, dans un organisme de cette nature, approcher des solutions durables, c'est-à-dire de conciliation sans lesquelles il n'est que redoutables lendemains.

Organisme de travail, de suggestions et de conciliation, voire même de médiation, un tel conseil consultatif du gouvernement pourrait être, pour l'action de celui-ci, un élément moteur, et pour la majorité un facteur de stabilité.

## REFORME DES INSTRUMENTS DE L'ETAT

Mais celle-ci dépend encore des instruments d'action dont peut disposer l'Etat. Or, là aussi, notre régime est condamné à la stérilité.

### POUVOIRS ET CONTROLES POLITIQUES

Sans doute, un nouveau mode de présentation du budget et une définition rationnelle de la matière législative faciliteraient-ils l'action gouvernementale. Le problème est cependant plus vaste. Dans le monde moderne où l'efficacité commande, le gouvernement doit recevoir les moyens de gouverner, et le Parlement les moyens de contrôler.

Puisque chaque ministère commence par demander des pouvoirs spéciaux et les obtenir, c'est donc que quelque chose ne va pas dans la répartition traditionnelle des attributions de l'Etat. A quoi bon voter un texte de pouvoirs exceptionnels après chaque formation gouvernementale, comme s'il s'agissait de procéder, sous une autre forme, une deuxième investiture ? Pourquoi alors avoir supprimé la double investiture, si c'est pour la rétablir par le biais de ce rite ?

Enfin, le système actuel qui reconnaît la nécessité de ces pouvoirs,

à une deuxième investiture ? Pourquoi alors avoir supprimé la double et porte condamnation à terme du gouvernement à l'immobilité.

Dès lors qu'une majorité investit un Président du Conseil, elle doit accepter, par là-même, de lui donner les moyens d'agir. Faisons donc l'économie du cérémonial des pouvoirs spéciaux renouvelés. Qu'on élabore un texte de pouvoirs suffisants, mais définitifs pour gouverner ! Parmi tant de formules pratiquées depuis 10 ans, plusieurs se sont révélées efficaces et ont permis aux Ministères d'agir et aux Assemblées de contrôler, voire de corriger.

Si le sauvetage du régime impose de donner au gouvernement les moyens de gouverner, pourquoi lui dénierait-on le droit prioritaire — actuellement refusé par le règlement — d'obliger le Parlement à statuer sur ses projets, sauf à celui-ci à les repousser ou à les amender ?

Si la démocratie ne confère pas à l'exécutif de très réels pouvoirs, sous réserve des censures partielles ou globales de l'Assemblée et de son jugement périodique d'ensemble, on risque fort d'être un jour amené à les voir abandonnés tous, d'un coup, au cours d'une grande crise, à un régime d'autorité. Et il y a des précédents !...

Mais les progrès dans les moyens de gouverner ne doivent pas aller sans un progrès correspondant dans les moyens de contrôler.

Or, si les Assemblées redoutent parfois un éventuel arbitraire gouvernemental, elles craignent, au moins autant, le renforcement de la puissance des services.

C'est dire la nécessité, d'abord, de convertir en organismes de contrôle effectif, les commissions parlementaires devenues presque toutes des commissions de législation. C'est aussi leur donner des moyens pratiques d'investigation, dont on a vu tout à l'heure l'inexistence. Affirmer que le parlementaire est chargé de contrôler l'exécutif quand il est réduit et à ses seules forces, face à tout l'appareil de l'Etat, est une dérision.

Des moyens d'enquête avec l'assistance de contrôleurs administratifs et techniques choisis par les Assemblées, des formes nouvelles d'interpellation restreinte, une coopération plus étroite entre commissions et ministres, et une appréciation politique globale et périodique par l'Assemblée, devraient permettre de trouver une solution d'équilibre.

L'Assemblée ne doit ni gouverner, ni réglementer, mais poser les bases de la législation, consentir à l'impôt et contrôler.

### ARMATURE ECONOMIQUE

Mais qu'est-ce que le pouvoir, s'il ne dispose pas, en outre, des instruments d'orientation économique nécessaires ? Or, combien de chutes ministérielles n'ont-elles pas été provoquées par des problèmes économiques ou sociaux, sur lesquels le gouvernement n'avait pas de prise ?

A quelle désillusion ne faudrait-il pas s'attendre si on croyait avoir assuré vie et stabilité à un pouvoir fort, sans se préoccuper des forces économiques et sociales qui sont les composantes de la nation ?

La dispersion des organismes économiques de toutes sortes, la mauvaise utilisation de l'appareil de l'Etat, l'insuffisante connaissance gouvernementale de l'ensemble des réalités économiques sont, parmi d'autres, les raisons les plus sérieuses de la carence du pouvoir dans le domaine principal de la vie d'une nation moderne.

Remédier à ces lacunes, c'est d'abord procéder à une réforme de l'administration économique, c'est regrouper les leviers susceptibles d'agir sur la réalisation des objectifs du plan, c'est associer nationalement et régionalement à cette tâche les divers éléments de la production, c'est assurer la montée aux responsabilités — économiques notamment — d'une promotion ouvrière, par laquelle il faut réaliser l'intégration des travailleurs à l'Etat.

C'est aussi disposer d'institutions d'arbitrage et d'une véritable magistrature économique.

C'est encore réformer le Conseil économique pour lui permettre, d'une part de contribuer par ses commissions, à l'élaboration du plan ; d'autre part, de suivre son exécution ; enfin de formuler un avis préalable aux décisions économiques ou financières du gouvernement et du Parlement.

## UNION FRANÇAISE

Parmi les instruments du pouvoir, comment aussi ne pas faire figurer les institutions de l'Union française ? Le moment est venu de faire le bilan de leurs possibilités et de les revoir à la lumière de neuf années d'expérience.

Un cadre constitutionnel approprié devrait d'abord permettre d'assurer vie et permanence au lien que l'amitié, la prospérité et la sécurité communes imposent au sein de la République, et entre celles-ci et les pays associés à son destin. Des institutions de caractère préfédéral pourraient, à l'exemple de celles dont vient d'être doté le Togo, et avec la souplesse voulue, être envisagées là où la situation le permettra.

L'Assemblée de l'Union française pourrait enfin, pour les affaires de sa compétence, recevoir des attributions autres que consultatives, et exercer des prérogatives comparables à celles de l'Assemblée algérienne, et à un stade ultérieur, à celles du Conseil de la République.

## L'ADMINISTRATION

Il ne suffit pas que le gouvernement reçoive les moyens politiques du pouvoir, encore faut-il qu'il dispose d'un instrument administratif efficace.

Cet objectif comporte quatre ordres de réalisations :

Un recensement des tâches s'impose d'abord. Les services se trouvent surchargés par des besognes d'utilité douteuse : formalités dont l'intérêt a disparu, travaux prescrits par des textes oubliés, actes faisant double emploi. Ces tâches inutiles doivent être systématiquement détectées sinon on continuera d'ignorer, par exemple, que le certificat de vie supprimé en octobre 1953, par un décret de Pierre-Henri Teitgen, a ressuscité, dans une administration, après son départ, sous le titre de « certificat de non décès ». D'où la nécessité, au niveau de chaque service, d'un inventaire des travaux et formalités, préalable à un nécessaire émondage.

Cette vue statique des services doit être complétée par l'examen des procédures administratives. Or, les longs circuits imposés à chaque affaire constituent la cause essentielle de la lenteur et de la paralysie : une analyse systématique de ces procédures permettrait, en de nombreux cas, par des mesures de déconcentration, d'alléger et de simplifier l'administration. Ainsi, aurait-on chance de mettre un terme à tant de formalités inutiles, comme celles récemment signalées par l'Association Populaire des élus municipaux et départementaux. N'a-t-elle pas constaté, par exemple, qu'un maire, pour être autorisé à poser une canalisation d'eau — sans la moindre participation financière de l'Etat — devait franchir l'épreuve de 32 formalités ?

La décantation étant faite des formalités et procédures, il conviendra de revoir maintes structures vieilles, tant dans les administrations centrales que dans les services régionaux et locaux.

Cependant, les réformes administratives ne sauraient s'arrêter aux services de l'Etat. Les collectivités locales sont, elles aussi, à la recherche de l'efficacité, non que la compétence et la volonté leur manquent, mais souvent les moyens financiers et, plus souvent encore, les autorisations administratives. Ainsi, les décrets de déconcentration pris au bénéfice des préfets sont-ils restés généralement sans effet, les chefs de service départementaux, financiers surtout, continuant d'être les interlocuteurs et tuteurs exigeants des maires, au lieu du préfet, comme la réforme le prescrivait.

L'efficacité administrative implique enfin la rénovation de l'équipement et des méthodes.

La première exige un plan d'ensemble et pose une question de crédits, la seconde suppose une impulsion. L'une comme l'autre sont essentielles.

L'ensemble de ces conditions est subordonné à la volonté du gouvernement. Seul, en tout cas, le Président du Conseil peut, s'il le veut, en entreprendre la réalisation, car c'est de son arbitrage que dépend une réforme contre laquelle tant de résistances ne peuvent manquer de se dresser.

## REFORME JUDICIAIRE

C'est aussi de résistances à vaincre qu'il s'agit, si l'on entend redonner efficacité à l'appareil judiciaire. L'Etat est très directement affecté lorsque la Justice est paralysée. L'autorité d'Etat se défend dans le prétoire autant qu'au gouvernement.

Or, c'est à une réforme très profonde qu'il conviendrait de procéder : dans l'organisation, l'administration judiciaires et les lois de procédure.

Recrutement et formation des magistrats posent d'abord des problèmes plus complexes qu'autrefois. Un statut de la magistrature devrait régler les conditions d'avancement, de dignité et de rémunération satisfaisantes.

L'organisation judiciaire actuelle, reconnue périmée, impose une réforme progressive. C'est dans le domaine répressif surtout qu'il apparaît urgent d'intervenir, notamment en organisant l'instruction pénale dans chaque département, en un ou plusieurs Centres judiciaires susceptibles de recevoir des moyens matériels modernes d'enquête et de travail.

Ces réformes sont enfin liées à l'équipement des services et à l'établissement d'un plan de modernisation échelonné sur plusieurs années.

La refonte de nos codes de procédure, de la détention préventive, de l'enquête policière préalable, la réforme pénitentiaire mériteraient, elles aussi, d'être entreprises sans retard.

## Mesures complémentaires

Après avoir décrit les réformes — préparatoires ou fondamentales — les plus aptes à remédier à la crise de l'Etat, on pourrait croire la tâche achevée. Et cependant, trois éléments importants ont été négligés, dont dépend le succès ou l'échec de toute réforme : les intérêts, l'opinion, l'esprit public.

### LES INTERETS

Dénoncer la pression des intérêts dans l'Etat ne signifie nullement condamner leur légitimité. Les intérêts privés ou collectifs, sont, sauf exceptions, parfaitement licites. Il serait vain de prohiber leur organisation et leur défense. Aussi bien n'est-ce pas là le problème.

La question que pose l'organisation d'un Etat démocratique moderne est celle de la pression indiscrète ou occulte d'intérêts, orga-

nisés ou non, sur les rouages de l'Etat et qui en faussent le fonctionnement, à l'abri d'une façade légale. Que ces intérêts soient parfois contradictoires ne simplifie rien. Contrairement aux lois arithmétiques, les intérêts contraires ne s'annulent pas, au niveau du pouvoir, ils s'additionnent !

Si l'on veut avoir chance d'éviter les abus, il convient d'abord de leur donner le moyen de se faire entendre de l'arbitre qu'est l'Etat. Le Conseil Economique peut offrir ce cadre, si les conditions précédemment posées sont remplies.

Il serait souhaitable ensuite d'assurer réellement l'indépendance de l'élu. Ce but est-il atteint lorsque le collège électoral d'un parlementaire comprend moins de 20, voire moins de 10 électeurs ?

D'autre part, l'expérience prouve qu'en associant à de puissants moyens la pratique moderne de la publicité, il n'est pas malaisé de se faire élire, quel que soit le régime électoral. Il n'est pas interdit de prévoir une aggravation prochaine d'un phénomène qui n'est plus exceptionnel. Une loi sur la propagande électorale devient donc urgente pour limiter la débauche de moyens financiers en certains départements.

Des groupements professionnels peuvent aussi, par la seule force de leur organisation, s'assurer une représentation parlementaire particulière. Sait-on que cette question a ému... Flaubert ? « Est-ce que, écrivait-il, dès le lendemain de 48, les corps de métiers n'ont pas reparu avec des étendards à eux ? Ils demandaient même des représentants du peuple à eux, lesquels n'auraient parlé que pour eux ! Tout comme les députés de la betterave ne s'inquiètent que de la betterave »... Déjà !

L'interdiction strictement respectée des groupes et inter-groupes d'intérêts dans les Assemblées, la réglementation et l'éventuelle publicité des interventions parlementaires auprès de l'administration, seraient autant de moyens qui, sans résoudre complètement un problème qui est aussi civique et moral, en atténueraient la gravité.

### L'OPINION

Il serait vain de définir les conditions d'efficacité d'un Etat moderne sans se préoccuper de l'opinion sur laquelle repose tout régime démocratique. Or, les expériences totalitaires nous ont appris quel usage pouvait être fait des techniques de propagande, pour conduire l'opinion au gré de qui les emploie. La vie d'une nation est à la merci de cet usage, que rien de sérieux en France ne régleme. Et l'on ne peut pas ne pas jeter un regard préoccupé sur les conditions d'exercice de la liberté devant la concentration continue des moyens d'information.

La radio et la télévision posent de redoutables problèmes d'objectivité, diversement résolus selon les gouvernements...

De son côté, le principe fondamental de la liberté de la presse exige désormais pour son usage — sauf situations acquises — de tels moyens financiers, qu'il condamne, en fait, tout une partie de l'opinion au silence, à une époque où information et orientation politique sont si étroitement liées.

C'est donc dans un raisonnable équilibre qu'il convient de rechercher une solution valable, par un statut de la presse, de la radio et de la télévision.

La liberté de l'information doit être enfin parfaitement compatible avec le respect de la personne d'un adversaire, avec le droit d'accès de l'opposition aux moyens d'information officielle, avec l'objectivité de ceux-ci. Il devient urgent de garantir ces droits contre tant d'abus, dont la cadence a connu une accélération préoccupante.

Mais, même protégé contre les excès, l'Etat demeurera toujours tributaire d'une opinion dont les réactions dépendent de l'information qu'elle reçoit et de la manière dont elle est présentée. D'où l'importance, pour la stabilité ministérielle, de rapports rationnels entre le Gouvernement et l'opinion. C'est pour avoir méconnu cette évidence que des gouvernements, qui n'étaient pas tous statiques, ont connu la désaffection, l'échec et la chute.

## CIVISME

Rien n'est possible, enfin, sans un vigoureux effort de redressement des mœurs politiques et de l'esprit public.

Reconnaissons-le, il n'y a pas de solution politique sans renaissance civique. Mais, comme Gide l'a noté, « la réforme de l'homme ne peut se faire uniquement par le dehors ». L'option, au fond, est là : ou restaurer l'esprit civique, ou se résigner à l'instabilité, puis à l'aventure.

Si rien n'est plus sacré, ni le bien commun, ni les droits d'autrui, son honneur et sa liberté, si l'Etat même restauré dans sa stabilité, se désintéresse des valeurs qui constituent l'essence de notre civilisation, il n'est pas raisonnable d'attendre de sa réforme le grand renouvellement qu'on entend promettre.

Quelle réforme dispensera jamais le gouvernant de caractère, le parlementaire de courage, le citoyen de civisme !

Un effort coordonné d'éducation civique à l'école, à l'armée, et dans la vie nationale, devrait avoir raison de toutes les formes d'égoïsme — mêmes ironiques ou souriantes — qui lèsent la collectivité nationale. « C'est dans le Gouvernement républicain, affirmait déjà Montesquieu, que l'on a besoin de toute la puissance de l'éducation ».

Crise du pouvoir, crise du civisme !

## MÉTHODE D'ACTION

Ayant ainsi inventorié les rouages et mécanismes d'un pouvoir sans puissance, dressé l'état descriptif des réformes nécessaires, le politique et l'homme d'action ne peuvent s'arrêter là. Les solutions les plus satisfaisantes resteraient théoriques sans un plan traduisant une volonté précise de réalisation. Mais cela suppose, et un calendrier de mesures et une méthode.

### *Un calendrier de mesure*

Mais voici qu'une regrettable querelle surgit. Il faudrait, dit-on, isoler un article de la Constitution et le retoucher séparément.

En réalité, le problème n'est-il pas ailleurs ? Ne s'agit-il pas de permettre la modification de la Constitution, à tout instant, à l'aide d'une "simple majorité" ?

Que les modalités de révision appellent de sérieuses modifications ; que la procédure du vœu préalable doive être supprimée ; qu'un dispositif nouveau soit substitué au lourd référendum, on l'admettra volontiers. Mais que l'on mette la Constitution à la disposition de la "simple majorité" qui passe ; qu'on laisse ainsi la porte toute grande ouverte aux aventures de l'un ou l'autre bord, selon le vent qui souffle, la personnalité ou la constellation politique qui accède au pouvoir ; que, dans un pays où le courant révisionniste est ancien et permanent, l'on ajoute à l'instabilité gouvernementale celle des institutions, ce serait prendre une grave responsabilité susceptible de marquer quelque jour comme une faute, que le regret tardif n'efface pas lorsque l'événement, rétrospectivement, la rend éclatante.

Le monde est-il si calme qu'une imprudence de cet ordre nous soit permise ? La précédente révision qui faillit rendre la dernière crise gouvernementale tout à fait insoluble, n'amène-t-elle pas à réfléchir aux conséquences de textes aussi importants ?

La modification des conditions de révision s'impose, mais au même titre que d'autres réformes impossibles à renvoyer sine die.

Il n'est donc aucune question préalable. Mais il est un ordre d'urgence à établir, que commande le calendrier politique lui-même.

Il comportera cinq étapes :

1° Pouvoirs ayant été conférés au Gouvernement d'élaborer, avant le 31 juillet, un texte organique fixant le mode de présentation du budget ; c'est sur cette réforme qu'il conviendrait d'abord de concentrer les efforts ;

2° Dans le même temps, une résolution de révision devrait être déposée, de façon à pouvoir parcourir, avant la fin de la législature,

le premier stade de la procédure constitutionnelle. Cette résolution devrait, indépendamment des projets en instance au titre de l'Union Française, viser conjointement trois mesures importantes :

- Refonte du mécanisme de la question de confiance ;
- Réforme des règles de dissolution ;
- Aménagement de la procédure de révision constitutionnelle.

3° Toutes dispositions devraient être prises pour obtenir du Gouvernement et des bureaux des Assemblées la mise en œuvre des réformes pratiques qui ne sont justiciables d'aucun texte ; spécialement celles relatives à l'organisation de la majorité, aux moyens de travail des parlementaires, liés au vote personnel des députés dans les principaux scrutins ;

4° Des Propositions de loi devraient être déposées sur les deux points essentiels suivants, si le Gouvernement refusait de s'en saisir ; l'une sur les attributions législatives, l'autre sur les pouvoirs permanents du Gouvernement ;

5° Enfin, l'Assemblée devrait consentir à modifier fondamentalement son règlement avant la fin de la législature — sauf à en prévoir l'entrée en vigueur au début de la législature prochaine, pour respecter toutes situations politiques acquises.

Il est en effet difficile, sinon impossible, de rénover en marche une machine, même parlementaire. C'est instruits par cette expérience que nous avons agi le 11 juillet 1951 en demandant, lors de la première séance de la législature, de procéder à la réforme des méthodes de l'Assemblée, préalablement à la reprise des travaux de celle-ci. Une proposition avait été déposée sous la signature du groupe M.R.P. François de Menthon, en l'appuyant, avait pu faire cette déclaration — dont les prévisions n'ont été depuis que trop confirmées par les faits : « Nous savons bien, disait-il, que si nous ne commençons pas par cette réforme de nos méthodes parlementaires, la révision de notre règlement ne se fera jamais ». Il s'est trouvé 373 voix contre 208 pour repousser ces propositions. Quatre ans ont passé : la réforme parlementaire reste à faire.

Puisse cette erreur, dont les conséquences s'étalent sous nos yeux, servir d'enseignement.

## *Une méthode pratique*

Suffit-il de dresser un programme d'action ? Certainement pas. Une méthode pour sa réalisation doit l'accompagner.

Des expériences plusieurs fois répétées apprennent, qu'en ces matières, les meilleurs textes n'ont de chance que s'ils sont le résultat, d'une coopération loyale entre les représentants des groupes politiques. Quelle est la proposition de modification constitutionnelle, ou réglementaire, un peu importante qui, fruit d'une initiative individuelle

ou de parti, ait jamais atteint le stade de la réalisation ? Par contre, et la récente révision constitutionnelle, et les principales modifications apportées aux mécanismes parlementaires, jusqu'à l'amendement récent sur la réforme budgétaire, sont le résultat de l'initiative concertée des divers groupes. Si l'on veut réussir à changer quelque chose dans l'Etat, cette méthode est la meilleure. Sous condition cependant, d'une part que nul n'ait le dessein d'accaparer l'initiative, d'autre part que chacun soit animé de l'intention réelle de collaborer.

Le Gouvernement doit enfin donner impulsion à une telle entreprise. Mais ses interventions et son concours seront d'autant plus utiles qu'il agira avec doigté, voire avec discrétion dans les matières échappant à ses pouvoirs habituels.

Est-ce dire que le succès soit d'ores et déjà promis à une telle réforme ? Au moins toutes les chances pourraient-elles l'accompagner, si des obstacles ne surgissent sous des propositions de simple combat politique en cette veillée d'armes électorale.

S'il s'agit d'affronter les électeurs, le recensement des concours qui se sont refusés le premier jour de cette législature pour réformer, quand il en était temps, les méthodes parlementaires, suffirait à départager les belligérants ; au même titre d'ailleurs que la contradiction entre la volonté d'entreprendre les réformes les plus difficiles et celle de s'abstenir de réaliser les réformes qui sont à portée de la main.

Ayons garde, pour autant, de récuser les concours qui, sur quelque point de la réforme de l'Etat, seraient susceptibles de contribuer à l'approfondissement de notre recherche et à la réalisation de notre objectif. La matière est trop difficile pour justifier quelque dogmatisme ou sectarisme que ce soit. Il y a des choses à puiser dans les textes issus de tous horizons. D'aucuns ont approché la solution de certaines questions délicates. Pourquoi ne pas instaurer un dialogue entre tous les groupes nationaux ?

La crise de l'Etat est trop grave, ses remèdes trop complexes pour qu'on puisse se complaire dans l'inaction, ou se borner à de superficiels ravaudages. Ainsi se débarrassera-t-on malaisément de la pratique du Gouvernement d'Assemblée, si profondément ancrée dans nos mœurs, et que n'arrivent même pas à freiner les considérables progrès de l'antiparlementarisme.

C'est de réformes profondes dont le pays a besoin, pour un Etat qui doit être, de fond en comble, rénové sur la base de conceptions claires, logiques, conformes aux impératifs de notre époque.

Ainsi s'est-on efforcé de procéder, au cours d'une étude qui forme un tout et d'un plan objectif, dont les principaux éléments sont interdépendants et solidaires. Pourquoi l'Etat échapperait-il aux nécessités auxquelles sa complexité même le contraint ? Pourquoi, à "l'ère des organisateurs", les vertus de l'organisation s'arrêteraient-elles à la frontière même du monde politique ?

C'est essentiellement d'une absence d'arbitrage que souffre le

régime. Carence d'arbitrage politique entre les partis, carence d'arbitrage gouvernemental entre les intérêts, carence d'arbitrage judiciaire entre les plaideurs. Or sans arbitre, il n'est, en notre époque, ni renaissance intérieure, ni libération de la misère, ni rang national, ni sécurité des peuples rassemblés sous notre drapeau.

Mais la gravité du mal, son enracinement dans les institutions, les méthodes et les mœurs, interdisent l'espoir de découvrir une solution simpliste, quasi miraculeuse, susceptible de fournir la clé de toutes les autres. Le merveilleux n'existe pas en politique... hors des campagnes électorales !

Au surplus, les institutions valent par l'usage qu'on en fait. Elles n'empêcheront pas les uns de voir dans la haine le ciment d'éventuelles majorités, ni non plus, heureusement, les autres de voir dans la République un régime de conciliation.

Cette revanche de l'homme sur les institutions invite les réformateurs de l'Etat à quelque modestie. Mais aux dires de Richelieu, "la modestie sied aux grandes entreprises".

Qu'on se garde de croire qu'en réformant l'Etat on aura découvert le secret de satisfaire d'emblée les revendications de chacun, ou le moyen de rendre indolores les sacrifices que peut imposer un redressement non encore achevé. Non, ces réformes ne dispenseront personne de l'effort. Au contraire !

Dix ans ont passé depuis la victoire des pays libres sur l'efficacité des forces totalitaires ; dix ans pendant lesquels les grandes démocraties ont accru leur puissance ; dix ans pendant lesquels des peuples, hier vaincus, se sont courageusement relevés dans l'ordre républicain retrouvé.

Aucune de ces nations ne connaît d'autre régime que la continuité dans la libre discussion et le contrôle. Les pays les plus grands sont aussi les plus stables.

Si, Charles Péguy a raison. « Ce sont les peuples qui font la force et la faiblesse des régimes ». Mais ce sont les gouvernements qui ont charge d'administrer les peuples. Comment y parviendraient-ils sans moyens, sans autorité, sans justice, en un mot, sans Etat ? Car il n'est pas de régime sans Etat, il n'est pas d'Etat sans pouvoir.

Dans l'univers déchiré d'aujourd'hui, c'est l'efficacité du pouvoir qui est devenue la condition de la liberté.

C'est dans la mesure où elle réussira à jumeler ces deux termes que la démocratie d'inspiration chrétienne authentifiera son aptitude à incorporer l'idéal au réel.

C'est dans la même mesure que les pays libres — et parmi eux la France, nation-pilote des peuples inquiets — parviendront à fixer dans la liberté, le sort du monde en danger, et démontreront, dans la paix, la supériorité sur les techniques autoritaires des valeurs de civilisation fraternelle et humaine auxquelles nous avons consacré nos vies.