

*pour la Revue*

*Hommage de l'Auteur  
RIP 1082P*

# REVUE DES SCIENCES POLITIQUES

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves  
de l'École libre des Sciences politiques

QUARANTE-SIXIÈME ANNÉE. TOME LIV.

EXTRAIT  
—  
L'ÉTAT  
ET LES COLLECTIVITÉS ORGANISÉES  
PAR  
E. D'EICHTHAL



LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

Chèques postaux Pa<sup>ris</sup> : 96-61.

Bibliothèque Maison de l'Orient



129942

# L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS ORGANISÉES

---

## I

Quand le suffrage universel est né en France, les pouvoirs qui en sont issus se sont trouvés en face de citoyens presque isolés les uns des autres, arrachés par les lois de la Révolution aux groupements corporatifs qu'ils avaient institués sous l'ancien régime, arrachés même aux simples associations non commerciales : mesure excessive de la part de la Révolution, mais qui laissait le champ libre à l'action des pouvoirs législatif et exécutif, rendait ceux-ci relativement indépendants dans leurs délibérations et facilitait l'exécution de leurs décisions.

On a vu, depuis lors, cet état de choses se modifier prodigieusement : la loi de 1864 sur les coalitions, celle de 1884 sur les syndicats, les lois sur le droit d'association, l'extension formidable des sociétés anonymes, la modification, puis la rareté d'application de l'article 419 du Code pénal, ont rétabli des facultés d'unions et de groupements de tous les genres, professionnels ou non, qui se sont promptement développés et ont pris d'extraordinaires proportions. Les intérêts de toute catégorie se sont coalisés, sachant que le nombre est par lui-même la première des forces dans un régime démocratique fondé sur le suffrage universel : le principe corporatif au sens propre du mot s'est effacé devant la simple union d'intérêts communs alliés contre un intérêt adverse. Il est sorti des législations nouvelles des extensions que leurs auteurs n'avaient pas prévues. Les Bourses du travail, les Fédérations de syndicats ont créé de vastes organisations dont les membres n'avaient pas entre eux de liens vraiment professionnels. De véritables États ont surgi dans l'État, qui, parfois sous des apparences d'intérêt plus général, visent surtout la défense des conditions de leurs affiliés dans les débats d'employeurs à employés, de fournisseurs à consommateurs, de sujets à État. Celui-ci s'est vu directement et particulièrement assailli lorsque, par un abus contre lequel les gouvernements n'ont pas osé réagir, se

sont fondés, puis développés, organisés et fédérés des syndicats de fonctionnaires et d'agents des services publics qui ont recouru aux menaces, et ensuite à la grève, pour obtenir des avantages, sans cesse croissants, de rémunération, d'avancement, de loisirs, de retraites<sup>1</sup>. La puissance de ces diverses organisations se manifeste dans un défilé ininterrompu de réunions, de Congrès, de revendications qu'une presse docile fait valoir et multiplie auprès du public, avec menace de les traduire en bulletins de vote aux élections. Ces revendications trouvent de nombreux soutiens dans les assemblées communales, départementales ou parlementaires, soutiens qui tendent à transformer ces assemblées en moulins à assistance d'État; résultat : des budgets toujours grossissants, même déficitaires, alimentés directement par des contribuables qui ne sont en nombre qu'une faible minorité de la population votante.

En face de groupements d'intérêts puissamment organisés, nombreux en membres affiliés, influents au point de vue électoral, souvent alliés entre eux dans des combinaisons d'échanges d'intérêts réciproques pour obtenir de l'État, sous différentes formes, des concessions souvent dangereuses pour les finances nationales, pour le bien-être de la grande majorité des consommateurs, pour l'ordre dans les services publics et même dans la rue, quelle est la force de résistance des pouvoirs d'État qui devraient être les défenseurs de l'intérêt général et supérieur de la nation?

L'expérience, une expérience prolongée le prouve, cette force de résistance va toujours en déclinant, si bien qu'on peut craindre qu'elle n'aboutisse promptement à un véritable désarmement et comme à un effritement de l'État.

1. « Les syndicats de fonctionnaires sont illégaux : ils sont tolérés, non pas même tolérés, mais cajolés. On ne parle que de nouveaux monopoles d'État, de nouvelles entreprises d'État. Et plus l'État s'enfle, moins il devient capable de conserver quelque autorité sur ses propres agents. Aucun Chef d'État n'a su seulement définir les droits et devoirs des fonctionnaires. » (*Bulletin de la Société d'études et d'informations économiques.*)

Un exemple tout récent : « La fédération cégétiste de l'Enseignement a décidé la grève des jurys d'examen à l'occasion de l'examen des Bourses. Il s'agit de faire pression sur le Parlement pour obtenir les relèvements de traitements réclamés par les instituteurs. » (Ceux-ci demandent l'avancement unique à l'ancienneté.) « Avancement automatique qui constitue la négation des droits, du mérite et de la procédure la plus élémentaire de progrès. » (*Revue politique et parlementaire*, 10 août 1931, p. 340.)

Le dernier Congrès de la C. G. T. demande la semaine de quarante heures en cinq jours de travail avec majoration de salaire compensatrice correspondante;

Il faut bien reconnaître que l'origine électorale crée aux élus, base du gouvernement, une situation délicate et comme une perpétuelle question de conscience. Ils ont fait des promesses pour triompher au scrutin. Une fois élus il faut tenir : plus tard il faut songer à la réélection. Combien ferme doit être la conscience qui sait résister aux réclamations des mandants, surtout quand ceux-ci ont formé des groupes influents ! Ces réclamations vont le plus souvent des élus aux ministres : de là pour garder une majorité, tant de propositions gouvernementales de lois d'intérêt électoral : lois d'abattements fiscaux en faveur des plus nombreux, de diminution du nombre d'heures de travail, d'augmentation des retraites, d'assistance sociale, de protection douanière, d'avantages de tout genre accordés aux fédérations puissantes.

Aux interventions ministérielles s'ajoutent les propositions législatives d'initiative parlementaire. Elles représentent une prolifération extraordinaire qui encombre les commissions et les séances publiques. « La Chambre des députés, écrit M. Lefas, a reçu en une année 1,652 textes de propositions de lois ou de résolutions (contre 381 au Sénat). Beaucoup de ces propositions sont inspirées par des considérations purement électorales<sup>1</sup>. » Les parlementaires sont devenus des « commissionnaires de leurs électeurs », écrit M. Daniel Halévy dans *la Décadence de la liberté*; commissionnaires de leurs intérêts corporatifs aussi bien que de leurs intérêts individuels. Ce n'est pas là ce qu'avait en vue et devait réaliser le principe de la représentation nationale.

## II

Il ne faut pas se le dissimuler : à moins d'un changement de régime, total et non souhaitable, c'est-à-dire l'avènement d'un gouvernement dictatorial, un retour aux lois prohibitives en fait de

les vacances payées pour tous les travailleurs, l'extension des fonds de chômage préparant l'assurance chômage, l'abaissement de l'âge de la retraite, etc.

1. *La réforme des méthodes de travail parlementaire (Revue des Sciences politiques)*  
 « Des lois spéciales, écrit le sénateur M. Sari dans *le Capital* (7 août 1931), qui entraînent pour l'État des charges nouvelles sont dans la généralité des cas votées sur l'insistance des groupements intéressés. Associations, syndicats, amicales, font régulièrement le siège du Parlement en vue d'obtenir l'approbation des textes accordant à leurs affiliés des avantages fiscaux.... Au cours du dernier exercice les lois spéciales ont provoqué une dépense supplémentaire de 1 432 millions. »

liberté des associations et unions diverses n'est pas à envisager ni même à désirer, — sauf le cas des syndicats de fonctionnaires qui sont un abus intolérable sous tous les régimes. L'habitude de l'association, en dépit de ce qu'on a pu dire de l'individualisme inné des Français, est trop entrée dans nos mœurs et a, malgré tout, rendu trop de services pour qu'on puisse revenir aux proscriptions du passé. Ce n'est pas dans la voie des restrictions du droit d'association qu'il faudrait chercher un remède à une situation qui va toujours s'aggravant. C'est notre régime politique et non notre régime social qui pourrait et devrait subir des corrections. Notre régime social est le fruit d'une longue évolution dans les développements de l'industrie, dans les moyens de communication, dans les contacts sans cesse facilités entre les habitants d'un même pays, ou même des pays voisins. Lutter contre l'esprit d'association ou d'entente serait une folie ou une chimère. Ce qu'on doit rechercher c'est que les associations privées en défendant chacune, à part, ou grâce à leurs unions, leurs intérêts particularistes, ne compromettent pas l'intérêt de la plus grande association qui est la nation elle-même. Pour cela il faudrait que les intérêts particularistes trouvent dans les pouvoirs publics des arbitres s'armant de l'intérêt général pour se mettre résolument en travers des exigences corporatives contraires au bien de la communauté, bien qui n'est pas le plus souvent la somme des satisfactions individuelles ou groupales qui se mettent en avant. Or le mobile électoral, sans contrepoids autre que la conscience des candidats, ou des élus, est un poison dans l'organisation gouvernementale.

Il laisse se constituer une féodalité des intérêts coalisés menaçant l'intérêt supérieur qui devrait être représenté, défendu et maintenu par un organisme d'État muni d'indépendance et d'autorité suffisantes. Le régime parlementaire à son début ne prévoyait pas le degré de vassalité à laquelle le développement immense des collectivités organisées réduirait la puissance publique, situation nouvelle à laquelle notre agencement d'État ne s'est pas adapté. La France en copiant l'Angleterre du suffrage restreint<sup>1</sup> a, devenue pays de suffrage universel, trop donné au parlementarisme et sacrifié

1. « Ne retombons pas dans notre péché d'imitation étrangère, écrivait Sainte-Beuve (en 1830). Profitons des exemples sans croire aux identités. » Deux révolutions, 1<sup>er</sup> vol. des *Lundis*, p. 348.

l'exécutif au délibératif<sup>1</sup>. Elle n'a pas adopté des correctifs qui ont subsisté ou ont été introduits dans des états restés parlementaires, comme le droit du chef de l'état en fait de veto, et en fait de dissolution des chambres, ou des mesures propres à assurer une stabilité relative aux ministères<sup>2</sup>. Ce sont là réformes devant lesquelles a reculé notre démocratie en proie au souvenir des abus passés du pouvoir exécutif. Et cependant aucune forme de gouvernement, dans le courant de l'histoire, ne s'est conservée sans se modifier. C'est la loi de la vie des peuples comme de celle des individus. Les dangers du régime parlementaire laissé tel qu'il fonctionne en face des assauts des collectivités organisées, ne peuvent pas ne pas frapper les yeux et appellent des remèdes.

E. D'EICHTHAL,  
Membre de l'Institut.

1. « Les États nouveaux sont entraînés à des revisions constitutionnelles dont la tendance générale est le renforcement de l'exécutif. » Mirkin Guétzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 10.

2. Cf. M. Guétzévitch p. 19 qui cite la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Prusse, la Grèce.