

Ambroise Clément, « Des attributions rationnelles de l'autorité publique », *Journal des économistes*, février 1850

Dans cet article, Ambroise Clément détaille les deux grandes représentations que les penseurs de la société se sont fait du rôle de l'État : d'un côté l'État acteur, producteur et régulateur, intervenant dans les relations entre les individus et régissant jusqu'à leur vie privée ; de l'autre, l'État protecteur, cantonné au maintien de la sécurité des biens et des personnes. L'examen comparé des prémisses et des résultats pratiques de ces deux systèmes, l'État omnipotent et l'État limité, doit convaincre de l'intérêt de repousser le premier et de se ranger au second.

DES ATTRIBUTIONS RATIONNELLES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE ¹

Les populations civilisées sont soumises à de nombreux besoins : il leur faut des aliments, des vêtements, des logements, des instruments de travail et d'échange ; il leur faut entretenir et propager les connaissances acquises, perfectionner et répandre les sentiments et les habitudes les plus favorables au bien général ; il faut que chaque individu se sente protégé contre la violence et l'injustice, qu'il soit assuré de jouir de sa liberté et de ses biens ; il faut, en un mot, entretenir et multiplier le plus possible toutes les *utilités* matérielles, intellectuelles et morales dont l'abondance et la diffusion constituent la prospérité et le perfectionnement des sociétés humaines.

¹ Voir dans la chronique du numéro précédent et dans celle de ce numéro un aperçu d'une intéressante discussion qui a eu lieu sur cet important sujet au sein de la Société d'Économie politique.

Quels sont, dans ce vaste ensemble de besoins ou de services, ceux qu'il peut convenir à une population comme celle de la France de mettre à la charge de son gouvernement ?

Telle est la question que nous voulons examiner.

On peut remarquer dans les opinions manifestées jusqu'ici à ce sujet, comme dans toutes celles qui se produisent sur des questions restées obscures, une extrême diversité ; néanmoins, nous croyons pouvoir rattacher toutes ces opinions à un petit nombre de doctrines ou de tendances diverses que nous allons rappeler.

I.

L'une de ces doctrines suppose que Dieu a mis le principe du perfectionnement de la vie humaine dans l'indépendance de l'activité individuelle, c'est-à-dire, dans la libre application des facultés utiles dont chacun de nous est pourvu et dans la libre disposition de ce que ces facultés produisent. La seule condition nécessaire pour que ces libertés nous procurent tout le bien que peut d'ailleurs comporter le degré d'avancement de l'industrie, des lumières et des mœurs, et pour qu'elles ne cessent de perfectionner ces trois bases de la civilisation, c'est que les uns ne puissent exercer impunément sur les autres aucune violence, que nul ne puisse être empêché de se servir de ses facultés comme il l'entend, en respectant les droits d'autrui, et de disposer selon sa volonté de ce qu'elles lui ont permis d'acquérir.

Dans ce système, la mission du gouvernement est très simple ; elle consiste principalement et presque uniquement à garantir à chacun le plein exercice des libertés que nous venons d'indiquer, à protéger contre toute injustice, spoliation, fraude ou violence, les personnes, l'activité et les biens de chaque famille.

Pour accomplir cette mission, il faut au gouvernement des *lois* déterminant, aussi exactement que possible, tous les actes qu'il doit empêcher ou réprimer, comme constituant des atteintes à la liberté ou à la propriété ; il lui faut une police, des gendarmes, des tribunaux pour faire exécuter ces lois ; il lui faut entretenir des forces plus ou moins considérables pour rassurer la population contre toute tentative d'agression de la part des populations étrangères ; il lui faut, enfin,

prélever les ressources exigées par tous les services dont il est chargé. L'ensemble de ces mesures et de ces forces est destiné à produire la *sécurité*, sentiment sans lequel toute activité utile s'arrête et finit par s'éteindre.

Chez les peuples qui s'appartiennent, c'est-à-dire qui ne sont dominés par aucune famille ou classe privilégiée, le soin de faire les lois, de créer les forces préposées à leur exécution, d'assigner les ressources destinées à l'entretien de ces forces et le mode de leur prélèvement, en un mot, le soin de déterminer toutes les conditions auxquelles le gouvernement devra procurer la sécurité, est confié à des représentants librement élus par la population.

Lorsque les nations ont du bon sens, la mission de leurs représentants et du gouvernement se borne, à peu près, à ce qui vient d'être dit, et les choses sont arrangées de manière à ce que la sécurité soit obtenue au meilleur marché possible. En étendant beaucoup plus cette mission, il y a à craindre, non seulement de la rendre trop coûteuse, mais de trop restreindre la liberté, d'habituer les individus à compter sur l'État pour ce qu'ils doivent faire eux-mêmes, et d'enlever ainsi à l'activité individuelle, à l'activité féconde qui s'exerce sur les choses, une grande partie de sa puissance, au profit de l'action gouvernementale, c'est-à-dire d'une activité qui ne s'exerce guère que sur les hommes et dont, presque toujours, l'objet principal est de les dominer, afin d'exploiter leurs facultés dans l'intérêt exclusif des classes qui parviennent à s'emparer du pouvoir.

Toutefois, en dehors des services de sécurité, la doctrine dont il s'agit admet que l'État soit chargé de certains soins ou travaux d'utilité générale, pour lesquels les pouvoirs publics, lorsqu'ils sont fondés sur l'assentiment national, possèdent seuls les moyens nécessaires, ou inspirent plus de confiance que ne pourraient en obtenir des individus ou des associations privées ; tels sont le soin de transporter et de distribuer les lettres, de diriger ou contrôler la fabrication des monnaies, de représenter l'intérêt public dans la détermination des conditions d'établissement et d'entretien des grandes voies de communication et de tous les ouvrages d'utilité nationale, d'assurer et de surveiller la conservation et le bon aménagement général des forêts et des eaux, d'administrer, ou de déterminer les conditions d'exploitation des propriétés appartenant collectivement à la nation entière, telles que les fleuves

et rivières, les forêts de l'État, les mines, etc., et enfin, le soin d'établir et de maintenir l'uniformité des poids et mesures.

Les peuples intelligents ne confient rien de plus à l'État ; ils considéreraient comme une violation, une usurpation de leurs libertés, toute tentative pour étendre, hors de ces limites, les attributions de la représentation nationale ou du gouvernement ; ainsi, ils n'admettent pas que l'État puisse gérer les intérêts spéciaux des provinces et des communes, ni nommer les administrateurs chargés de cette gestion ; ils n'admettent pas qu'il puisse administrer ni salarier les cultes religieux, fonder et entretenir des établissements de bienfaisance, diriger l'enseignement ou l'éducation, et ils lui interdisent surtout la faculté d'altérer la liberté générale des travaux et des transactions par des monopoles, des restrictions ou des réglementations préventives.

Cette doctrine est celle des économistes de l'école libérale ; jusqu'ici , les populations qui ont le mieux su l'appliquer sont celles des États-Unis de l'Amérique du Nord, qui doivent en grande partie à son influence salutaire d'avoir pu offrir au monde l'exemple de leur prospérité sans pareille ; elle est celle de tout le parti libéral de l'Angleterre qui, dans ces dernières années, lui a fait faire, dans ce pays, de rapides progrès ; elle est, enfin, nous croyons pouvoir l'affirmer, celle de tous les hommes véritablement éclairés et consciencieux que l'on peut compter en France et en Europe.

II.

Toutes les autres doctrines, en matière d'attributions gouvernementales, paraissent fondées sur la singulière supposition que les individus, livrés à leurs propres impulsions, ne sauraient faire servir leurs facultés à leur utilité commune, et que pour assurer le bon emploi de ces facultés il est indispensable de les faire diriger par l'autorité publique, c'est-à-dire par d'autres individus exerçant cette autorité. Dans ce système les hommes, *à l'état de gouvernés*, sont considérés comme des êtres inférieurs, fatalement voués à l'ignorance et aux passions malfaisantes, incapables de rien faire de bon par eux-mêmes ; mais dès que

quelques-uns de ces mêmes hommes arrivent à la position de *gouvernants*, on leur suppose le plus haut degré de lumières et de capacité, les intentions les plus pures, une supériorité de vues et de caractère touchant presque à l'infailibilité... — Il est naturel que ceux qui jugent d'après de semblables idées n'admettent aucune limite positive à l'action des pouvoirs publics, et que pour eux, l'omnipotence absolue de l'autorité, quelle qu'elle soit, et à quelques objets qu'elle veuille étendre ses prescriptions, soit la loi suprême des sociétés.

Ces doctrines sont surtout inspirées par un sentiment très vif du besoin de sécurité et de stabilité, et par la pensée, très fausse et très dangereuse, que l'autorité *utile* sera d'autant plus puissante, plus respectée et plus solide, que son action embrassera plus d'objets. Mais elles s'appuient encore sur d'autres considérations. Bien des gens, par exemple, observant que, sous un régime de liberté, les travaux sont opérés par entreprises indépendantes, isolées, et n'ayant entre elles aucune apparence de concert, se figurent qu'il est impossible qu'un tel état de morcellement constitue un bon emploi de nos forces productives ; ils supposent que le résultat général de nos efforts serait bien plus avantageux si tous les travaux étaient soumis à une direction commune qui, pouvant embrasser dans son ensemble l'activité universelle, et appliquer partout les meilleures méthodes, les procédés les plus perfectionnés, l'emploi le plus intelligent et le plus économique de toutes les forces, arriverait bien plus sûrement que l'industrie morcelée à procurer satisfaction à tous les besoins. En conséquence, ils proposent de confier cette direction au gouvernement et de le charger, en outre, du soin de répartir équitablement les utilités créées. C'est cette pensée qui se trouve au fond de tous les systèmes des socialistes modernes.

Les socialistes purs veulent que tout soit remis entre les mains de l'État et que rien n'échappe à sa direction ; les socialistes inconséquents — parmi lesquels il faut ranger les partisans du régime administratif en vigueur en France — veulent renfermer l'action du gouvernement dans un cercle moins illimité, sans toutefois admettre en principe aucune limitation positivement déterminée ; ils chargeront l'État, par exemple, de la direction de l'enseignement et de l'éducation, de l'entretien et du service des cultes, de la gestion des intérêts spéciaux de localité, des établissements de bienfaisance, des théâtres, etc. ; ils lui donneront la faculté d'ériger en corporations, en monopoles, un certain nombre de professions, de

restreindre ou d'interdire les échanges avec les nations étrangères, de favoriser telle industrie aux dépens des autres en lui accordant, sur le produit des contributions, des encouragements, des primes, etc.

D'autres socialistes inconséquents, parmi lesquels on peut ranger nos démocrates montagnards, poussent le développement de l'action publique plus loin que ces derniers : en lui laissant tout ce qu'elle embrasse aujourd'hui, ils veulent encore qu'elle s'empare des chemins de fer, des canaux, des assurances ; que l'État ouvre partout des ateliers nationaux, afin d'être en mesure de réaliser le *droit au travail* ; qu'il se charge du service des banques et du soin d'organiser le crédit, etc.

Tous ces partisans d'une action gouvernementale illimitée ou très étendue paraissent ne pas apercevoir une chose qui, cependant, est bien évidente, c'est qu'à mesure que les attributions de l'État s'étendent à un plus grand nombre d'objets, l'initiative de chaque individu se trouve plus restreinte, et que l'on s'avance ainsi vers une situation extrême où la volonté individuelle n'aurait plus de liberté sur aucun point, où toutes nos facultés actives deviendraient les instruments passifs de la volonté des hommes composant le gouvernement, et où tous ceux qui ne seraient pas au pouvoir rempliraient à peu près, dans l'État, le rôle des bêtes de somme dans une ferme.

Ils ne voient pas non plus que l'indépendance de l'action individuelle — lorsqu'elle n'est soumise qu'à la condition de ne pas porter atteinte à la liberté ou à la propriété d'autrui — est le moyen le plus sûr, le plus efficace de donner à nos facultés utiles tous les perfectionnements, toute la puissance qu'elles peuvent comporter, et de les diriger constamment vers les applications les plus avantageuses pour tous. Et cependant, il est facile de concevoir que lorsque tous les travaux, toutes les transactions sont libres, à l'abri de la violence, de la fraude et de toute intervention arbitraire, l'intérêt de chacun doit nécessairement le porter, avec une force et une constance qu'aucun autre mobile ne saurait produire, à accroître de plus en plus la valeur des services qu'il peut rendre aux autres, et cela, par la raison très simple que ce n'est qu'ainsi qu'il peut augmenter la somme des services qu'il obtient en retour, — la part que chacun reçoit dans la répartition des valeurs échangeables ne pouvant jamais être, avec une entière liberté de travaux et de transactions, que l'exact équivalent des valeurs qu'il a lui-même fournies, sous

d'autres formes, au marché général — ; le même intérêt personnel oblige, en outre, chaque individu à ne pas s'écarter, dans l'application de ses facultés utiles, de la voie réclamée par les besoins généraux ; car s'il arrive à quelqu'un de donner aux forces productives dont il dispose une fausse direction, de se livrer, par exemple, à la création d'une espèce d'utilités déjà surabondante relativement à la demande que l'on en fait, le défaut d'emploi ou l'avilissement du prix de ses services l'empêchent bientôt de continuer et le poussent à rechercher des applications plus profitables.

On peut donc être assuré qu'une véritable liberté de travaux et d'échanges est la meilleure condition pour obtenir : 1° que chacun soit porté à choisir la carrière que son aptitude spéciale ou les circonstances de sa position peuvent lui permettre de suivre avec le plus de profit pour lui-même et pour les autres ; 2° que chacun s'applique, dans la profession qu'il aura choisie, à produire et à perfectionner le plus possible, attendu que sa récompense en dépend et ne dépend que de cela, et que les avantages qu'il obtient ne peuvent être que l'équivalent de ceux qu'il fournit lui-même aux autres.

C'est ainsi que la liberté nous pousserait à accroître de plus en plus la somme totale des services que nous nous rendons mutuellement, c'est-à-dire l'abondance de nos biens, de nos richesses en tout genre.

Avec les régies gouvernementales toutes ces conditions sont changées : les travailleurs dirigés par le gouvernement passent à l'état de fonctionnaires ; la somme de leur récompense ne dépend plus des services rendus au public et librement appréciés par lui, mais de la catégorie ou du grade dans lesquels ils sont classés ; or, l'obtention des grades et l'avancement sont soumis à une multitude de conditions sans rapport avec le mérite ou la valeur des services ; l'impossibilité, pour ceux de qui dépendent les nominations, d'apprécier sûrement et par eux-mêmes l'importance relative d'une multitude d'aptitudes ou de services infiniment variés, la part que prennent inévitablement, dans les promotions d'une administration immense, l'erreur, le caprice, la partialité, l'importunité, l'intrigue, le charlatanisme, la camaraderie, sont des obstacles insurmontables à une distribution intelligente et équitable des emplois et des rétributions ; il en résulte que le perfectionnement et la laborieuse application des facultés utiles ne sont plus de sûrs moyens de succès ; dès lors, ces facultés s'alanguissent et se dégradent, et

toute l'attention, toute l'activité se portent exclusivement sur les moyens d'obtenir ou d'arracher la faveur des hommes de qui dépend l'avancement.

On comprend, d'ailleurs, l'extrême difficulté de faire diriger d'une manière convenable, par le gouvernement, des travaux qui s'étendent à toutes les parties d'un vaste territoire, et combien cette direction à distance doit entraîner d'entraves, de lenteurs, de malentendus, de fausses manœuvres, combien elle nécessite d'agences intermédiaires, de moyens de contrôle et de faux frais ; on comprend encore que des travaux dont les résultats et l'économie sont à peu près indifférents à ceux qui les dirigent et les exécutent, doivent être généralement fort onéreux ; on comprend enfin que, sous un pareil régime, l'absence ou l'extrême affaiblissement de l'intérêt que peuvent prendre les agents fonctionnaires au résultat de leurs travaux, doivent rendre les perfectionnements fort rares et les progrès excessivement lents.

Ces inductions sont si évidemment conformes à la nature des choses, qu'il semble que les témoignages de l'expérience ne seraient nullement nécessaires pour achever d'en démontrer la vérité ; ces témoignages, au surplus, ne manquent pas ; la marche générale de l'administration française n'a cessé, depuis soixante ans, de constater l'exactitude des conséquences que nous venons d'assigner théoriquement aux régies gouvernementales ; c'est là ce que s'obstinent à oublier ou à méconnaître les partisans d'une action publique étendue au-delà du besoin rigoureux. Cependant les résultats de ce régime sont sous nos yeux, chacun peut les observer, les apprécier, les comparer à ce que produit la liberté, là où elle existe ; or, il nous paraît difficile qu'un semblable examen ne porte pas, dans tout esprit juste et lucide, la conviction qu'il n'est pas de fléau comparable, par la grandeur du mal qu'il peut causer, à l'exagération des attributions de l'autorité publique ; c'est ce dont nous fournirons les moyens de juger en exposant, dans le paragraphe suivant, les principaux éléments de l'examen dont il s'agit.

III.

Parmi les attributions dont l'État s'est abusivement emparé, en France, nous nous bornerons à apprécier celles ci-après indiquées:

1° La direction des intérêts spéciaux des communes et des départements ;

2° La direction ou l'exécution des grands travaux publics ;

3° Le soin de pourvoir à la dépense des cultes et d'en diriger en partie le service ;

4° La direction générale de l'enseignement et la gestion, par l'intermédiaire du corps universitaire, de tous les établissements publics d'instruction ;

5° Le pouvoir de violer la liberté de l'industrie et des transactions en réglementant préventivement une multitude de travaux, en organisant un grand nombre de professions en corporations privilégiées ou en monopoles, en favorisant certaines branches de production par des primes, des encouragements à la charge des contribuables, et enfin, en restreignant ou en interdisant, par la protection douanière, les échanges internationaux.

Pour exposer complètement toutes les mauvaises conséquences sorties de ces attributions, il faudrait des volumes, et dans le cadre restreint de cet écrit, nous devons nous borner à une indication succincte des résultats principaux ; mais quelque sommaires que soient nos observations, nous pensons qu'elles paraîtront suffisamment concluantes.

Direction des intérêts communaux et départementaux. Dans l'état actuel de notre législation, les administrations municipales n'ont pas une seule attribution dont l'exercice ne soit subordonné à l'autorité centrale, soit directement, soit par l'intermédiaire des préfets ; on peut s'en convaincre en lisant la loi du 18 juillet 1837 ; ainsi, elles ne peuvent faire ni recettes ni dépenses sans qu'elles aient été préalablement inscrites dans un budget approuvé par le chef du gouvernement pour les communes importantes, et par le préfet pour les petites communes ; le moindre travail d'intérêt communal ne peut être exécuté sans l'approbation préalable, par les préfets ou par les ministres, de plans et devis qui, souvent, passent des années à travers les contrôles multipliés qu'ils doivent subir avant d'être approuvés. L'action des administrations départementales est soumise, dans tous ses détails, au même joug et aux mêmes entraves. Le même régime est appliqué aux

administrations des hôpitaux, hospices et autres établissements publics de bienfaisance.

On prétend prévenir par ce régime les erreurs ou la mauvaise gestion des administrations locales, et l'on ne remarque pas qu'en enlevant toute initiative et toute liberté à ceux qui en sont chargés, on travaille à les rendre de plus en plus incapables d'une gestion éclairée et active ; on ne remarque pas qu'en substituant à leur direction celle des commis des administrations centrales de Paris, on reste sans garanties contre l'ignorance, les erreurs, la partialité ou le caprice de ces derniers.

On dit encore que la direction des services dont il s'agit par l'autorité centrale offre l'avantage de les soumettre à des règles uniformes sur tous les points du pays. D'abord, il est fort douteux que l'uniformité de règles invariablement appliquées à des conditions, à des circonstances locales qui varient considérablement d'un lieu à un autre et d'un temps à un autre, puisse, dans aucun cas, constituer un avantage quelconque ; ensuite, comment ne voit-on pas que cette uniformité forcée est un obstacle à toutes les innovations qui pourraient résulter de la libre initiative de plusieurs milliers d'administrations indépendantes, et par conséquent un obstacle à tout perfectionnement, à tout progrès ? Tout le monde ne convient-il pas aujourd'hui que les règles uniformes imposées par Colbert au travail des manufactures avaient pour effet de paralyser le progrès ; et pense-t-on que la gestion des intérêts compliqués dont s'occupent les administrations locales n'eût pas à gagner autant que les manufactures à la liberté d'innover ?

Le premier effet de notre régime est de rendre nécessaires une multitude d'agences intermédiaires, de compliquer les services et d'accroître considérablement les dépenses publiques ; mais son résultat le plus funeste est de faire périliter tous les intérêts auxquels il s'applique, sous l'inextricable réseau d'entraves, de formalités, de lenteurs interminables qui embarrasse leur gestion. « Lorsque les rouages de l'administration sont compliqués, dit J.-B. Say, lorsqu'une affaire doit être triturée par plusieurs autorités successivement, un temps précieux se perd dans chaque opération et dans le passage de l'une à l'autre. Chaque fonctionnaire croit agir avec probité en examinant l'affaire, en y découvrant des vices, en se faisant donner des explications. Par une faiblesse qui n'est pas un crime, il aime à faire sentir son autorité, à laisser solliciter sa bienveillance ; il

donne par là des preuves de zèle et fait concevoir une plus haute idée de son importance et de l'utilité de ses services. Qu'est-ce donc quand, parmi cette foule de gouvernants, il s'en trouve qui sont capables de tirer personnellement parti de leur pouvoir ; de céder à la corruption, aux recommandations des hommes riches ou puissants ; d'écouter l'esprit de parti ou les petits systèmes logés dans leur étroite cervelle ; malheur assez commun quand la nomination aux places est l'effet de la faveur ? Non seulement alors le mal est inévitable, mais tout redressement devient impossible. »

Une administration qui ne réside pas auprès de ses administrés ne saurait connaître leurs intérêts, ni les soigner avec diligence. Des administrateurs rapprochés ont mille moyens de mieux connaître les objets sur lesquels ils sont appelés à prendre des décisions ; les décisions sont prises plus promptement, et c'est là un avantage des plus importants dans toute gestion d'intérêts matériels ; enfin, l'administrateur, placé en face de ceux que les résultats de ses actes intéressent, est sans cesse ramené à la pensée de sa responsabilité, pensée salutaire et très propre à prévenir les mauvaises mesures.

Remarquons encore qu'au milieu de l'immense embarras de formalités, d'autorisations préalables, de restrictions de tout genre motivées par la centralisation, l'activité des administrateurs locaux, sans cesse aux prises avec des difficultés de forme, s'épuise en négociations, en correspondances inutiles, en discussions, en démarches oiseuses, et finit par perdre toute sa puissance. Une foule de projets, dont la réalisation eût pu être avantageuse, ont été abandonnés par la pensée seulement des difficultés à surmonter pour les faire autoriser.

Une assez longue expérience des services administratifs de localité nous permet d'affirmer que si le même régime venait à être appliqué aux entreprises privées, il n'en est pas une dont il n'entraînât la déconfiture au bout de peu de temps. Nous sommes convaincu que la vérité de cette assertion ne serait contestée par aucun des hommes intelligents qui ont pu s'occuper d'administration communale ou départementale.

Direction des travaux publics. L'objet principal de ces travaux est la création et l'entretien des grandes voies de communication de toute espèce, routes, canaux, chemins de fer, etc. Dans les pays où le soin d'établir et d'entretenir ces voies est

laissé à l'industrie privée ou aux associations libres, l'État n'intervient entre les concurrents qui se présentent pour une même ligne, qu'afin de choisir celui qui offre au public les conditions les plus avantageuses, soit en ce qui concerne le prix des transports ou le péage à percevoir, soit relativement à la durée de la concession. L'industrie privée reste seule juge de la convenance de créer de nouvelles voies de transport ; et, sous ce rapport, elle est en bien meilleure position que le gouvernement pour proportionner ses créations aux besoins réels du public, pour établir de nouvelles routes partout où elles sont nécessaires, et là seulement où l'importance des services qu'elles peuvent rendre est égale à celle des dépenses qu'elles exigent.

Mais lorsque le soin dont il s'agit est attribué à l'État, les conditions sont tout autres : l'État n'est plus impérieusement obligé de se borner aux créations nouvelles dont les services peuvent compenser les frais ; ses déterminations dépendent d'une multitude d'influences diverses, et celles qui prévalent auprès de lui ne sont pas toujours favorables aux besoins qu'une saine appréciation des intérêts généraux indiquerait comme devant obtenir la priorité ; il est d'ailleurs entraîné à des créations sans rapport avec les besoins, par une considération qui se présente sous un faux air d'équité ; dès qu'il se trouve chargé du soin d'établir les voies de transport, et qu'il accomplit cette mission au moyen de contributions générales, il semble qu'il doive répartir ces voies sur tous les points du pays aussi également que possible, et sans trop se préoccuper du degré de leur utilité relative. Il arrive ainsi qu'il dissémine ses ressources dans une multitude d'emplois onéreux ou peu profitables, et qu'il ne lui reste pas assez pour les emplois qui seraient les plus avantageux au pays. Cela constitue, en définitive, une mauvaise application d'une portion considérable des fonds productifs de la population. Si le soin de cette application était laissé à l'industrie privée, on peut être assuré que presque tous les fonds employés aux voies de transport seraient affectés aux lignes les plus avantageuses pour tous, attendu que l'intérêt des entrepreneurs leur ferait une loi de diriger constamment leurs opérations dans le sens le plus utile au pays, et que leurs bénéfices seraient d'autant plus grands qu'ils auraient apprécié l'état des besoins avec plus d'exactitude.

Le défaut de proportionnalité des dépenses avec les besoins, inhérent à la gestion des travaux publics par l'État, est l'un des principaux vices de ce régime. Il

faut encore tenir compte des obstacles qu'il apporte aux développements de l'esprit d'entreprise, et, surtout, de la mauvaise direction qu'il lui donne, en poussant les entrepreneurs à chercher leurs moyens de succès, non dans le mérite de leurs conceptions ou de leurs travaux, mais dans les subventions, les garanties d'intérêts, ou les faveurs de diverses espèces qu'ils pourront obtenir de l'État.²

En Angleterre et aux États-Unis, ces travaux sont généralement accomplis par des associations privées, et, tout compte fait, le public en obtient la création à de meilleures conditions que chez nous. On dit, à la vérité, que l'esprit d'association n'est pas assez développé en France, pour que nous puissions en attendre l'exécution des grands ouvrages d'utilité publique. Nous ne savons jusqu'à quel point cela peut être vrai, et si notre régime actuel, c'est-à-dire la gestion de tous les travaux publics par le corps des ponts et chaussées, ne serait pas le principal obstacle à la formation des grandes entreprises privées qui pourraient se fonder sous un régime différent ; mais ce qui nous paraît indubitable, c'est que le moyen le plus sûr d'empêcher l'esprit d'association de se développer parmi nous, et de s'appliquer aux travaux dont il s'agit, est précisément de réserver l'initiative et le monopole de ces travaux aux ingénieurs de l'État.

Il n'existe pas aux États-Unis, ni en Angleterre, de corps d'ingénieurs fonctionnaires formé et entretenu par l'État ; et cependant les routes, les canaux, les chemins de fer, les ponts, tous les grands travaux destinés à faciliter les transports et les communications, y ont reçu un développement prodigieux et incomparablement plus considérable que celui qu'ils ont reçu en France. C'est ce dont on peut juger par ce seul rapprochement : Au 1^{er} janvier 1849, les États-Unis possédaient 12 908 kilomètres de chemins de fer exploités, l'Angleterre en avait 7 080, tandis que la France n'en comptait que 2 273. En outre, dans les deux premiers pays, chaque entreprise est menée à fin dans un temps beaucoup plus court que chez nous, et avec une dépense inférieure pour la même quantité et la même nature de travaux.

Les ingénieurs anglais ou américains peuvent être, théoriquement, moins savants que les nôtres, mais ils leur sont assurément très supérieurs dans l'art des

² Voir, sur la *Législation des voies de transport*, un écrit remarquable de H. Dupuit, inséré dans cette Revue, livraison de juin 1849, t. XXIII, p. 217.

applications ; car ils les ont constamment devancés dans tous les grands perfectionnements apportés depuis quarante ans aux voies et aux machines de transport. C'est aux ingénieurs anglais ou américains que nous devons le bateau à vapeur, le macadamisage des routes, les ponts suspendus, les chemins de fer, la locomotive, etc.

Il est donc fort probable qu'ici, comme sur tant d'autres points, la régie de l'État ne vaut rien, qu'elle est impuissante à remplacer l'émulation et les fructueux efforts qui naissent de la concurrence et de la liberté.

Service des cultes. En France, l'autorité publique reconnaît et régit en grande partie quatre cultes religieux différents : le culte catholique, deux cultes protestants et le culte israélite. Aucun autre ne pourrait être exercé sans la permission du gouvernement. Dans la gestion des cultes *légaux*, l'État nomme ou confirme la nomination des ministres supérieurs et secondaires ; il détermine et paye leurs traitements, fixe la résidence et la circonscription assignées à chacun d'eux ; il trace les règles d'administration des propriétés affectées aux services religieux, et en cas d'insuffisance de ces propriétés, il oblige les communes à y pourvoir.

Il résulte de ce régime : 1° que les individus dont les croyances religieuses différeraient de celles officiellement reconnues ne pourraient ni s'associer librement pour pratiquer ou enseigner leur culte, ni se soustraire à l'obligation de participer aux dépenses des cultes qu'ils n'adoptent pas ; 2° que les individus attachés aux cultes autorisés n'ont ni la liberté de choisir, de conserver, de changer leurs ministres, ni celle de déterminer de concert avec eux les conditions de leur service ; c'est là, cependant, ce qu'on nomme chez nous la *liberté des cultes*, liberté consacrée en principe par toutes les chartes ou constitutions que nous avons eues depuis cinquante ans.

En mettant ainsi le clergé officiel à l'abri de toute concurrence, on l'a dispensé de tout effort pour perfectionner ses doctrines et son enseignement moral ; en rendant la position de ses membres absolument indépendante de la volonté de ceux auprès desquels ils sont appelés à remplir leur ministère, on les a soustraits à la nécessité d'obtenir et de conserver la confiance de ces derniers, et par conséquent, de recourir à l'unique moyen qui puisse donner une véritable efficacité à leur mission : la persuasion. Il est résulté de là que le clergé le plus nombreux en

France, et le plus fortement constitué, le clergé catholique, est devenu un corps politique autant que religieux ; qu'il est généralement disposé à se considérer comme ayant à exercer une sorte de domination, comme pouvant légitimement user de son influence pour appuyer ou combattre l'autorité civile, selon qu'elle accepte ou qu'elle repousse les doctrines, les directions qu'il a la prétention de lui imposer ; or, de toutes les impressions que peut recevoir l'intelligence humaine, la foi religieuse est celle qui s'accommode le moins de la contrainte, et s'il est vrai, comme on l'assure, que le sentiment religieux se soit plus généralement effacé ou affaibli chez les Français que chez les autres peuples, nous sommes persuadé qu'il faut l'attribuer, d'une part, à ce que la position légale des ecclésiastiques les a dispensés des efforts qu'ils auraient eu à faire, sous un régime de liberté, pour se concilier l'esprit et l'affection des masses ; d'autre part, à ce que les rapports de dépendance mutuelle, établis entre l'État et le clergé catholique, ont donné à ce dernier corps une puissance temporelle effective et des prétentions de domination, tout à fait incompatibles avec la libre confiance et l'affection qu'il a besoin d'inspirer pour le succès de sa mission religieuse et morale.

L'établissement d'une véritable liberté des cultes, telle qu'elle existe aux États-Unis, où le gouvernement respecte toutes les opinions religieuses, surveille et protège tous les cultes honnêtes et sérieux, sans en faire dominer, sans en régir ni en payer aucun, enlèverait à l'action ecclésiastique tout caractère de commandement et de contrainte, pour ne lui laisser que les moyens de persuasion, les seuls compatibles avec la liberté, et avec la sincérité de la foi ; elle amènerait dans tout ce qui se rattache aux cultes et à la propagation des doctrines religieuses, l'émulation, les efforts de perfectionnement et tous les bons résultats que procure la concurrence dans toutes les branches d'activité où elle est admise ; elle favoriserait peut-être la formation d'un certain nombre de sectes dissidentes ; mais cela même, l'exemple des États-Unis le prouve, est profitable à la généralisation et à la force des sentiments religieux³ ; d'un autre côté, le clergé, fractionné par la diversité des sectes, ne pourrait plus devenir une puissance politique dangereuse pour la liberté.

³ Voir, à ce sujet, d'intéressantes observations exposées dans l'ouvrage du major Poussin : *De la puissance américaine*, t. II, chap. XVI.

Direction de l'enseignement. Toutes nos lois constitutionnelles ont proclamé la liberté de l'enseignement ; voici comment nous pratiquons cette liberté.

Nul ne peut fonder un établissement d'instruction sans la permission ou l'assentiment des délégués de l'autorité publique.

Nul ne peut se livrer à l'enseignement s'il n'est porteur d'un brevet ou d'un titre de capacité délivré par ces mêmes délégués.

Le brevet n'est accordé qu'à ceux qui justifient de la possession du genre de connaissances dont les agents de l'autorité ont trouvé bon de faire exclusivement la matière de l'enseignement ; ce sont donc ces agents qui déterminent ce que la population pourra ou ne pourra pas étudier. Il ne nous est pas permis d'être instruits autrement qu'en conformité des programmes officiels, attendu que celui qui se livrerait à l'étude de connaissances autres que celles inscrites dans les programmes ne pourrait point obtenir de brevet, et qu'en conséquence il serait privé de la faculté d'enseigner. Sur ce point, l'omnipotence de l'autorité est absolue ; elle prescrit seule et à son gré ce que nous devons connaître et ignorer. Ainsi, par exemple, elle décide que l'objet principal de l'enseignement du degré secondaire sera l'étude des langues, de l'histoire et de la littérature des anciens peuples de Rome et de la Grèce ; dès lors, il n'existe plus de moyen général de propagation pour les autres branches d'étude, car tous ceux qui se destinent à la carrière de l'enseignement sont obligés, sous peine d'exclusion, d'appliquer toutes leurs facultés à l'acquisition des connaissances prescrites. L'autorité, d'ailleurs, pourrait tout aussi bien exiger d'eux la connaissance du chinois ou du sanscrit, cela lui est entièrement facultatif, et si elle ne le fait pas, si elle préfère le latin et le grec, elle ne pourrait guère aujourd'hui justifier cette préférence par aucune raison valable, si ce n'est que les agents chargés de la rédaction de ses programmes et de procéder aux examens, ignorent les deux premières langues.

L'individu muni du brevet de capacité et de certificats de moralité, peut fonder un établissement d'instruction, *pourvu* que l'autorité ne s'y oppose pas, et se livrer à l'enseignement, *pourvu* qu'il le restreigne aux connaissances admises par les programmes officiels et par les limites de son brevet ; mais il aura encore bien des difficultés à surmonter pour réussir dans son entreprise, car il se trouvera en concurrence avec de nombreux établissements publics dirigés et soutenus par

l'autorité, gratifiés de tout le matériel nécessaire au moyen des contributions publiques, pourvus d'élèves et de subventions au moyen de plusieurs milliers de *bourses* fondées par l'État et les communes. Assurément, si le chef d'une institution privée, réduit à ses ressources personnelles en présence de concurrents ainsi favorisés ; exposé, en outre, au mauvais vouloir des fonctionnaires sous le patronage ou la direction desquels les établissements publics sont placés, parvient à soutenir la lutte, il faudra que sa gestion soit bien supérieure en mérite à celle de ces derniers établissements. S'il réussit, néanmoins, à se maintenir, il lui faudra encore se résigner à être inspecté, c'est-à-dire contrarié, tracassé, vexé par des agents qui, par esprit de corps, doivent faire cause commune avec ses concurrents.

Telle est, en France, la *liberté* de l'enseignement.

Les résultats de ce régime sont des plus déplorables sous tous les rapports ; mais, ayant déjà eu l'occasion de les exposer dans cette Revue, nous nous abstiendrons d'y revenir. ⁴

Réglementation industrielle, etc. Notre législation consacre, en principe, la liberté de l'industrie et du commerce ; elle prétend garantir la propriété et proscrire la spoliation ou le vol. Malheureusement, elle ne réussit guère mieux à nous assurer ces conditions qu'à nous procurer la liberté d'enseignement. Voici les points sur lesquels elle s'est le plus écartée des principes qu'elle avait elle-même posés.

La liberté de l'industrie exige qu'aucun obstacle légal ne s'oppose au choix et à l'exercice de tous les travaux utiles ; or, notre législation a permis d'organiser en corporations privilégiées plusieurs professions, de restreindre le nombre des individus composant ces corporations et de les gratifier ainsi d'un monopole ; telles sont les professions d'agent de change, de courtier, de notaire, d'avoué, d'huissier, de boulanger, de boucher, de portefaix, etc. ; si, dans des cas fort rares, la sécurité publique peut exiger que l'autorité s'assure de la capacité des individus avant de les laisser exercer certaines professions, ainsi que cela se comprend, par exemple, pour la profession de médecin, il n'est nullement nécessaire, pour obtenir cette condition, de monopoliser la profession ; on n'a pas limité le nombre des médecins, ni celui des avocats, bien qu'ils soient tenus à des justifications préalables de

⁴ Voir la livraison de juillet 1849 : *Du projet de loi de M. de Falloux sur l'instruction publique*, tom. XXIII, p.341.

capacité. Les professions monopolisées n'offrent pas, à beaucoup près, à l'activité générale autant d'aliment qu'elles lui en fourniraient si elles étaient libres, et le mal qui en résulte est plus grave dans les pays où, comme chez nous, certaines classes de la population surabondent, où beaucoup de facultés ne trouvent que très difficilement à s'employer avec fruit ; en outre, elles permettent à ceux qui les exercent de faire payer leurs services beaucoup plus qu'ils ne valent, en sorte qu'une valeur vénale considérable s'attache au titre qui permet de les exercer ; on estime à plus de douze cents millions de francs la valeur totale des offices d'agent de change, de courtier, de notaire et d'avoué qui existent aujourd'hui en France ; cette valeur a été payée par la généralité des titulaires actuels, auxquels, en bonne justice, on ne pourrait l'enlever maintenant, sans les indemniser ; mais cela n'empêche pas qu'elle ne résulte d'une véritable spoliation opérée sur le public, car elle ne représente autre chose que l'équivalent de l'impôt que le monopole permet de prélever au profit de ceux qui l'exercent. On s'est occupé récemment de la valeur vénale importante qu'avaient acquise les boulangeries de Paris, par suite de la limitation de leur nombre à six cents, et plusieurs organes de la presse réclamaient vivement la répression de cet abus : il y a abus, en effet, mais il est la conséquence inévitable du monopole fondé par l'autorité, et il n'est pas d'une autre nature, il n'est ni plus ni moins coupable que celui qui s'est produit sur les offices.

La liberté de l'industrie ne saurait se concilier avec la faculté, exercée chez nous par l'autorité, de gratifier certaines branches de production aux dépens des autres, en leur accordant des immunités d'impôts, des primes, des subventions. L'industrie ne doit trouver sa rémunération, ses moyens de succès, que dans la valeur de ses œuvres librement appréciées par le public ; en lui montrant une source de bénéfices dans les faveurs du gouvernement, on l'excite à user des moyens ordinaires d'obtenir cette faveur, la sollicitation, l'intrigue, la corruption, etc., et d'un autre côté, on la dispense des efforts qui pourraient légitimement accroître ses bénéfices, par le perfectionnement de ses combinaisons, de ses procédés, de ses travaux. Le gouvernement n'a pas à sa disposition d'autre source de richesses que les contributions dont il frappe la population, et il ne peut ainsi distribuer aux uns, à titre de faveur, d'encouragement, etc., que ce qu'il prend aux autres ; de semblables opérations, malgré leur légalité, ne constituent donc pas autre chose qu'une spoliation.

Une autre partie de notre réglementation industrielle, peu conciliable avec la liberté et fort nuisible à l'industrie générale, est celle relative aux nombreux ateliers classés comme dangereux, insalubres ou incommodes. Ces établissements ne peuvent être fondés sans la permission de l'autorité ; or, les demandes en autorisation sont soumises à d'interminables enquêtes, dans lesquelles on consulte parfois successivement vingt-cinq ou trente fonctionnaires ou corps administratifs différents ; il est tels entrepreneurs qui ont formé leurs demandes depuis plusieurs années et qui sont encore en instance. On conçoit quels obstacles, quels découragements doivent apporter dans les développements industriels la complication et la lenteur de ces formalités, qui sont déjà obligatoires pour plusieurs centaines d'industries différentes et qui le deviennent tous les jours pour de nouveaux travaux. En Angleterre, où les ateliers de ce genre sont peut-être dix fois plus multipliés qu'en France, ils ne sont soumis à aucun règlement préventif ; la règle générale qui ne permet pas à l'un de nuire à l'autre, de causer aucun préjudice sans être tenu de le réparer, et la faculté laissée aux particuliers et aux communes de réclamer devant les tribunaux ordinaires la réparation des dommages causés, et même la suppression, sans indemnité, des ateliers reconnus nuisibles, suffisent pour que les fondateurs de ces établissements mettent tous leurs soins à se placer dans des conditions telles qu'aucune réclamation justifiable ne puisse s'élever.

Quant à la liberté du commerce, elle ne peut consister que dans la faculté d'échanger, sans obstacles législatifs, les services et les produits les uns contre les autres ; cette faculté est d'ailleurs comprise dans celle de *disposer*, inhérente au droit de propriété ; on ne peut donc en supprimer ou en restreindre l'usage, dans l'intérêt réel ou prétendu des uns et au préjudice incontestable des autres, sans violer la propriété ; que ces restrictions aient lieu entre les producteurs d'un même pays ou entre ceux de pays différents, cela n'en change pas le caractère ; elles restent, dans l'un et l'autre cas, des atteintes très positives au droit de propriété ; or, ces atteintes sont largement pratiquées par nos lois de douanes, qui nous interdisent absolument l'acquisition d'un grand nombre de produits étrangers, notamment des tissus de coton et de laine, et qui réduisent presque à rien les quantités que nous pouvons acquérir d'une multitude d'autres produits exotiques, tels que les fers, les

combustibles, les bestiaux, les denrées alimentaires, par les taxes prohibitives dont elles frappent ces objets à l'importation.

Les résultats de ce régime sont : 1° que les producteurs nationaux des objets dont l'importation est empêchée, soit par des prohibitions absolues, soit par l'exagération des taxes, font payer leurs produits à la masse des consommateurs beaucoup plus qu'ils ne valent ; l'enchérissement artificiel ainsi obtenu varie selon la nature des produits, mais sa moyenne n'est pas au-dessous de 33 pour 100 ; il constitue donc, à l'égard des consommateurs, une spoliation égale au tiers des ressources qu'ils affectent à l'acquisition de ces produits ; 2° que ces mêmes producteurs, à l'abri, sur le marché national, de toute concurrence étrangère, sont dispensés d'apporter dans leurs entreprises les améliorations qui pourraient leur permettre de soutenir cette concurrence, et que leur industrie reste dans un état perpétuel d'infériorité relative ; 3° que les développements des productions françaises que nous pourrions porter avec avantage sur tous les marchés du monde sont restreints, à peu près, à ce que peut absorber le marché national, attendu que nous ne saurions jamais vendre aux étrangers que l'équivalent de ce que nous consentons à recevoir d'eux, et qu'en fermant notre marché à leurs produits nous supprimons en même temps les débouchés qu'ils pourraient offrir aux nôtres ; 4° qu'une notable partie de nos fonds productifs, de nos capitaux et de nos facultés industrielles, est détournée de ses emplois les plus naturels, de ceux pour lesquels notre pays offre des conditions plus favorables qu'ailleurs, pour être affectée à des emplois relativement onéreux, c'est-à-dire, favorisés au dehors par des conditions plus avantageuses que chez nous ; cette mauvaise application de nos ressources nuit à la multiplication des capitaux, et c'est là une des causes qui font que, parmi nous, les capitaux manquent souvent au travail ; nous avons surexcité ainsi le développement des grandes entreprises manufacturières et poussé à l'accroissement rapide de la population ouvrière qui s'y rattache ; or, cette population, par son agglomération dans les villes, par l'extension des besoins qu'elle y contracte, par les privations qu'elle éprouve aux époques de stagnation des travaux, en un mot, par l'irrégularité et l'instabilité de ses moyens d'existence, est devenue un élément de misère et de troubles et une cause d'insécurité ; le mal eût été beaucoup moins grand si l'on eût laissé les manufactures aux conditions naturelles de leur développement ; 5° enfin, que l'exemple de la violation du droit de propriété,

donné par nos lois de douanes en faveur de certains producteurs nationaux, ne contribue pas peu à altérer, dans l'esprit des masses, la notion et le respect de ce droit, et à les disposer à croire que la spoliation devient légitime dès qu'elle est opérée à l'aide de la loi ; d'où la conséquence que chacun peut en user sans scrupule dès qu'il parvient à se rendre la loi favorable.

Nous bornons à ce qui précède l'exposé sommaire des conséquences sorties des attributions gouvernementales que nous avons à faire apprécier : ces résultats nous paraissent de nature à convaincre tout esprit non prévenu que le maintien des attributions dont il s'agit est absolument inconciliable avec la liberté, avec la justice, avec le développement normal et profitable des portions de l'activité sociale auxquelles elles s'appliquent. C'est à ces malheureuses attributions que l'on doit imputer ce qu'il y a de plus fâcheux dans notre situation actuelle : en substituant la responsabilité et l'impulsion de l'État à celles des individus, en organisant une grande partie des travaux matériels et intellectuels en services publics, en portant de nombreuses atteintes à la liberté et à la propriété, en compliquant outre mesure l'action gouvernementale, elles ont fini par déterminer le développement des plus dangereuses tendances, une altération profonde dans les facultés industrielles et morales de la population, l'excitation de toutes les ambitions, l'accroissement des classes parasites, l'exagération des impôts, le désarroi financier, et enfin l'instabilité et l'insécurité qui résultent de tous ces éléments de subversion.

Il faut donc déplorer cette exagération de l'action publique ; le mal qu'elle a fait est immense, et il s'aggraverait de plus en plus si l'on n'y apporte de prompts remèdes. Aujourd'hui que l'organisation et la marche du gouvernement sont subordonnés au vœu de la majorité des citoyens, il n'est plus possible qu'il conserve l'immense fardeau d'attributions que lui ont légué les régimes précédents. Lorsque le pouvoir ne dépendait que d'une fraction restreinte de la population, d'un corps de 220 mille électeurs, les attributions que nous venons d'examiner, en lui donnant la faculté de dispenser une multitude de faveurs, pouvaient lui servir, et lui servaient, en effet, à se ménager l'appui du corps électoral ou de ses représentants ; mais de pareils moyens d'influence ne peuvent être pratiqués auprès d'une masse de 9 à 10 millions d'électeurs, qui ne sauraient tarder à reconnaître que toute faveur gouvernementale est inévitablement accordée à leurs dépens. L'État, en conservant

la lourde responsabilité de ces attributions, ne pourrait donc plus y trouver aucune condition de puissance et de stabilité.

IV.

Il nous semble avoir suffisamment établi que, chez les populations parvenues au degré de développement industriel ou de civilisation auquel est arrivée la nation française, l'autorité publique ne pouvait, sans violer les libertés les plus nécessaires, sans favoriser l'activité nuisible aux dépens de l'activité utile, en un mot, sans un grave dommage social, exercer aucune action dirigeante sur l'ensemble des travaux et des transactions ; et ici, il faut entendre par travaux, non seulement ceux qui agissent sur la matière, mais encore ceux qui s'exercent sur l'homme lui-même, tels que ceux qu'embrassent les cultes, l'éducation, l'enseignement, etc. On a vu que l'intervention dirigeante de l'autorité n'a pas, dans ce dernier ordre de travaux, de meilleurs résultats que dans le premier ; pour les uns, comme pour les autres, elle doit se borner à leur assurer liberté et sécurité. Nous allons indiquer rapidement les conditions nécessaires pour qu'elle puisse remplir cette mission.

L'une des premières attributions qu'exige le maintien de la sécurité est celle de former, d'entretenir, de diriger les forces nécessaires pour préserver le pays de toute agression étrangère. Que ces forces consistent principalement, comme en Suisse ou aux États-Unis, en milices exercées dans leurs foyers, et mises en activité seulement au moment du besoin, ou qu'elles consistent, comme dans la plupart des États de l'Europe, en armées permanentes, entretenues et renouvelées selon différents modes, c'est ce que détermine la législation générale du pays ; toujours est-il que l'organisation, l'entretien et la direction de ces forces appartiennent exclusivement à l'autorité centrale, attendu que la sécurité exige impérieusement qu'elles agissent avec unité et au moment opportun, et qu'il serait impossible d'assurer cette condition, si leur action devait dépendre de plusieurs autorités locales indépendantes.

Il peut arriver que les forces dont il s'agit deviennent nécessaires pour comprimer des désordres ou des soulèvements à l'intérieur ; c'est encore l'autorité centrale qui, dans ce cas, doit les diriger exclusivement et décider de l'action que, dans l'intérêt de la sécurité générale, il convient de leur donner sur les populations insurgées.

La sécurité exige encore que les personnes et les propriétés soient préservées, autant que possible, de toutes les atteintes *individuelles* qui pourraient leur être portées, soit par la violence, soit par la fraude. De là naissent, pour les pouvoirs publics, de nombreuses attributions : ils déterminent par des lois, aussi complètement que possible, tous les actes qui constituent des atteintes, soit à la personne, soit à la liberté, soit à la propriété d'autrui, et fixent les pénalités qui leur seront appliquées, puis ils dirigent l'exécution de ces lois par les corps judiciaires, la police, etc.

Ce n'est, pas tout : la constitution de la famille, les droits et les obligations qui incombent à ses différents membres, la formation des propriétés, les diverses manières dont elles peuvent être acquises ou transmises, les conventions que font entre eux les particuliers pour l'engagement et l'échange de leurs services productifs ou de leurs biens, etc., donnent lieu à une multitude de contestations, dans lesquelles les parties n'aperçoivent pas toujours exactement la nature ou l'étendue de leurs obligations respectives, ou se montrent, par différents motifs, disposées à s'y soustraire. L'intervention des pouvoirs publics est alors nécessaire pour appliquer aux contestations non conciliées les règles de la justice ; ces règles sont tracées par le pouvoir législatif dont les tribunaux appliquent les décisions aux cas qui leur sont soumis.

L'exécution des lois civiles applicables à la famille, à la propriété, etc., entraîne pour les pouvoirs publics d'autres attributions également indispensables ; il faut que l'état des personnes, relativement au mariage, leur filiation, leur degré de parenté, puisse être facilement constaté chaque fois que le besoin s'en manifeste, et à cet effet l'autorité doit veiller à ce que les registres à ce destinés soient régulièrement tenus sur tous les points du territoire ; il faut encore que les conventions des particuliers, les actes translatifs de propriété, etc., puissent avoir, dans beaucoup de cas, un caractère incontestable d'authenticité et une date

certaine ; l'autorité accomplit ce service au moyen de *l'enregistrement* des actes, opéré par ses agents ; il faut enfin que les immeubles affectés comme gages d'un prêt ou de toute autre obligation puissent offrir un signe authentique de ces affectations, afin d'assurer les droits qu'elles confèrent, d'en déterminer la nature, l'étendue, le rang d'antériorité, etc. ; c'est le service que rend l'autorité en se chargeant de constater les hypothèques dont la propriété peut être grevée.

Toutes ces diverses attributions sont, en France, dans les mains de l'autorité centrale, et nous pensons qu'elles doivent y rester. Il nous paraît avantageux que les lois criminelles et civiles soient les mêmes pour toutes les parties du territoire national, et que l'on ne change pas de régime judiciaire en changeant de province ; nous croyons cette condition favorable à la liberté, à l'égalité, et à la facilité des transactions. Nous approuvons donc que les administrations locales, en ce qui concerne les divers objets que nous venons d'énumérer, ne puissent que concourir à l'exécution des lois générales, des décisions de l'autorité centrale, sans pouvoir les modifier ; mais c'est à cela que se borne, selon nous, tout ce que notre système de centralisation peut avoir d'avantageux. La tutelle sous laquelle l'autorité centrale tient les administrations des départements et des communes, pour tout ce qui concerne la gestion des intérêts matériels qui leur sont confiés, nous paraît devoir être supprimée.

En ajoutant à ces diverses attributions celles mentionnées au premier paragraphe de cet article (le transport des lettres, la fabrication des monnaies, l'administration des propriétés nationales, etc.), on aura l'ensemble de celles qui nous paraissent devoir constituer la mission rationnelle de l'autorité publique. Son rôle, réduit à ces proportions, serait encore assez vaste et assez beau, et il est probable que si elle s'y renfermait, elle apporterait à ses fonctions les plus essentielles, aux services de sécurité et à l'administration de la justice, une attention soutenue et des perfectionnements successifs, que l'on ne saurait en attendre tant qu'elle devra éparpiller son action et ses forces sur une immense multitude d'objets différents.

Nous croyons pouvoir conclure de l'ensemble des observations présentées dans cet écrit que la pensée de conserver, sous le gouvernement actuel, les attributions et le régime administratif des gouvernements précédents, est une pensée dangereuse, et que si elle continue à prévaloir dans nos assemblées législatives, elle nous fera aboutir, en peu de temps, à de nouvelles crises sociales.

Malheureusement, cette vérité paraît ne pas être sentie par la majorité de nos hommes politiques : généralement dominés par les préjugés mis en honneur sous le détestable régime gouvernemental que nous subissons depuis un demi-siècle, ils se figurent que tout le mal de la situation vient de l'affaiblissement ou du relâchement de l'autorité ; que les Français ont plus besoin que jamais d'être gouvernés, dirigés, comprimés par les pouvoirs publics, et que l'on ne saurait trop étendre l'action et, par conséquent, les attributions de ces pouvoirs ; ils pensent que pour nous ramener à une situation normale, il suffira de faire disparaître le désordre des rues et de trouver les moyens d'arrêter la propagation, par la voie de la presse, des excitations du socialisme révolutionnaire ; ces résultats obtenus, ils estimeront le pays fort heureux d'être revenu purement et simplement au régime d'où est sortie la révolution de Février ; c'est-à-dire qu'après avoir relevé le char social, à demi brisé, ils le laisseront dans l'ornière qui l'entraîne fatalement aux abîmes.

C'est en vain que l'on s'efforce de montrer à ces esprits prévenus que le principe du socialisme, dont ils se croient les plus ardents adversaires, est fortement empreint et déjà largement appliqué dans les institutions qu'ils veulent conserver ; que lorsque l'on fait diriger par le gouvernement l'enseignement, les cultes, tous les intérêts matériels de localité, tous les travaux d'utilité collective, tous les échanges internationaux, et qu'on le fait intervenir, en outre, dans la plupart des autres branches d'activité, par la faculté de les régler, prévenir, d'organiser des corporations, des monopoles, d'appliquer à l'industrie le régime des subventions, des primes, des encouragements, etc., on est fortement engagé dans la voie qui le conduit à s'emparer de tout ce que les socialistes veulent mettre entre ses mains. — C'est en vain qu'on leur montre la profonde altération déjà apportée dans les facultés, dans les aptitudes individuelles par cette exagération de l'action gouvernementale ; que l'on appelle leur attention sur ces masses de population chez lesquelles le sentiment de la responsabilité se perd de plus en plus, qui semblent devenir tous les jours plus incapables d'assurer

leur sort par elles-mêmes, et dont les diverses fractions viennent tour à tour demander à l'État des secours, des subventions, du travail, du crédit, des moyens de vivre ! Ces symptômes effrayants ne paraissent produire aucun effet sur l'esprit des hommes dont nous parlons.

C'est encore en vain qu'on leur montre que l'affaiblissement du principe d'autorité, la perte de la confiance et du respect pour le gouvernement, la disposition générale à blâmer ses actes, tiennent précisément à la déplorable multiplicité de ses attributions et au mauvais usage qu'il a fait et qu'il ne pouvait manquer de faire de la plupart d'entre elles ; ils ne veulent voir, dans ces dispositions hostiles à l'autorité, que le mauvais esprit de la population, l'effet d'un caractère indocile, indisciplinable ; les Français, disent-ils, sont ingouvernables, et ils concluent peu logiquement qu'il faut les gouverner le plus possible. Cependant, si l'on veut bien voir les choses telles qu'elles sont, on reconnaîtra qu'à part les Égyptiens, peut-être, nous nous soumettons plus que tout autre peuple à l'action du gouvernement : il n'est, en effet, aucun autre État civilisé où l'activité individuelle soit aussi réglementée, aussi entravée, aussi dominée qu'elle l'est chez nous, et où l'autorité publique ait substitué, sur un aussi grand nombre de points, son initiative à celle des individus. D'un autre côté, il est constant que les dispositions hostiles contre le pouvoir ne se sont guère manifestées qu'à l'occasion de l'exercice de ses attributions les moins justifiables ; ainsi, au plus fort de notre dernier orage révolutionnaire, le pouvoir judiciaire a été généralement respecté et obéi sur tous les points du pays ; mais à toutes les époques le sentiment public s'est plus ou moins soulevé contre l'intervention de l'autorité dans l'industrie, contre les restrictions, les monopoles, les faveurs, la corruption, les spoliations qui en résultent, contre la régie gouvernementale des intérêts locaux, des cultes, de l'enseignement, etc., contre l'exagération et la mauvaise répartition des charges publiques nécessitées par l'ensemble du système. Loin de regretter que l'autorité ait pu s'affaiblir sur toute cette partie de sa gestion, il faut au contraire s'en applaudir, et plutôt à Dieu que cet affaiblissement allât jusqu'à l'obliger de renoncer aux attributions dont elle s'est emparée aux dépens de la liberté ! Ce serait un immense bienfait pour la population, et le pouvoir, en se renfermant dans sa mission essentielle, gagnerait en force et en autorité tout ce qu'il perdrait en étendue.

Si les convictions qui nous pénètrent peuvent un jour devenir celles de la majorité de la population active, elle appliquera tous ses efforts, toute son énergie à ramener le gouvernement à sa véritable fonction, qui est d'administrer la justice et de garantir à chacun le légitime exercice de ses facultés, et la libre disposition de ses biens ; à le décharger à la fois des nombreuses attributions qu'il a usurpées et de la lourde, responsabilité qui s'y attache. L'État se bornerait alors à réprimer les abus de la liberté, ce qui est réaliser la liberté même ; en assurant la justice à tous, il se garderait de dispenser personne de la responsabilité de son sort ; les citoyens apprendraient qu'ils ne peuvent attendre que d'eux-mêmes, et des services qu'ils se rendront librement et mutuellement, l'amélioration de leur position ; ils n'accablent plus le gouvernement de prétentions et d'exigences ; ils ne l'accusent plus de leurs misères ; ils ne fonderaient plus sur lui des espérances chimériques, et, convaincus désormais que le travail et la liberté peuvent seuls leur procurer les biens qu'ils poursuivent et qu'ils attendraient vainement de l'action gouvernementale, ils ne s'exposeraient plus aux déceptions et aux souffrances qui suivent inévitablement les révolutions politiques. Le gouvernement, devenant plus simple et moins dispendieux à mesure qu'il serait plus limité dans son but et sa gestion, n'offrirait bientôt qu'un aliment fort restreint aux passions ambitieuses et cupides, et les races turbulentes et parasites, qui s'ameutent aujourd'hui autour de lui, finiraient par se réduire à des proportions peu inquiétantes pour la sécurité. Les individus jouissant à la fois de toute la puissance de la liberté et de toutes les ressources que la simplification des services publics permettrait de leur laisser, développeraient rapidement la prospérité générale ; l'autorité publique trouverait dans le bien-être de la population, dans la privation de toute attribution de nature à surexciter les convoitises, ou à soulever les hostilités en froissant la liberté et la justice, des conditions de force et de stabilité qu'elle n'a pu obtenir depuis soixante ans, et qui ne seront jamais son partage, tant qu'elle voudra *diriger la société*, au lieu de se borner à protéger ses libres et naturels développements.

Nous le répétons, nos institutions gouvernementales et administratives nous ont placés depuis longtemps sur la voie du socialisme, qui est celle de l'absorption complète de l'individu par l'État, c'est-à-dire, du retour à l'esclavage et à la barbarie ; déjà nous nous y trouvons périlleusement engagés, et il est impossible que nous y restions sans nous y avancer progressivement ; de nouveaux malheurs

sont réservés au pays, si nos législateurs persistent longtemps encore à méconnaître la gravité et l'imminence de ce danger, ou s'ils manquent de la résolution et de l'énergie nécessaires pour réformer radicalement les institutions qui entraînent notre société dans la voie funeste que nous signalons.

A. CLÉMENT.