

L'ÉTAT MODERNE

ET

34642

SES FONCTIONS

PAR

PAUL LEROY-BEAULIEU

MEMBRE DE L'INSTITUT

PROFESSEUR AU COLLÈGE DE FRANCE

DIRECTEUR DE *L'Économiste français*.

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET C^{ie}

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1890 9

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE PREMIER

L'ÉTAT, LA SOCIÉTÉ ET L'INDIVIDU. — LA GENÈSE DES FONCTIONS DE L'ÉTAT.

CHAPITRE PREMIER

NÉCESSITÉ D'UNE CONCEPTION EXACTE DE L'ÉTAT MODERNE
ET DE SES FONCTIONS, PAGE 1.

CHAPITRE II

VICISSITUDES RÉCENTES DE LA CONCEPTION DE L'ÉTAT.

La conception de l'État chez les théoriciens du XVIII^e siècle et de la Révolution française, page 7. — Les exagérations, le *nihilisme gouvernemental*, page 8.

Causes diverses qui ont contribué à étendre le rôle de l'État : la grande industrie, la vapeur, le régime parlementaire, la philosophie panthéiste, page 9.

Deux partisans d'une extension modérée du rôle de l'État : Michel Chevalier et Stuart Mill, page 10. — La théorie excessive des attributions de l'État : une formule de Gambetta, page 12. — Un théoricien belge : Émile de Laveleye, page 13. — L'opinion doctrinale en Allemagne : Lorenz von Stein, Wagner, Schæffle, Bluntschli, page 15. — L'État « propulsif », page 17..... 6

CHAPITRE III

LA CONCEPTION NOUVELLE DE L'ÉTAT ET LES BUDGETS NATIONAUX
OU LOCAUX.

L'impulsion donnée à la machine politico-administrative n'a été contenue que par les limites financières, page 18. — La trinité de l'État : pouvoir

central, pouvoir provincial et pouvoir municipal, page 18. — La paix armée n'est pas la seule cause des embarras financiers des États modernes, page 19. — Développement énorme des dépenses des services non militaires, page 19. — Les dépenses des pouvoirs locaux se sont tout aussi accrues que celles du pouvoir central, exemple de l'Angleterre, page 20. — Exemple de l'Italie, page 20. — Exemple de la France, page 21. — Exemple des États-Unis, page 22. — Les divers points de vue auxquels peut être appréciée l'extension des attributions de l'État, page 24. — L'État reste le seul dieu du monde moderne, page 25..... 18

CHAPITRE IV

DIFFÉRENCE FONDAMENTALE ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ.

Les erreurs principales sur la nature de l'État, page 26. — La première erreur repose sur de fausses comparaisons physiologiques : le livre de Schœffle, page 27. — Absurdité de la thèse que l'État est au corps social ce que le cerveau est au corps humain, page 28. — L'État est un organisme mis dans la main de certains hommes, page 29.

Il ne faut pas confondre l'État et la société, ni opposer l'individu seul à l'État, page 30. — La société est plus vaste et plus féconde que l'État, page 31. — Nombre infini des groupements sociaux, page 31. — L'homme est un être qui a, par nature, le goût de l'association variée, page 32. — L'individu isolé n'existe pas, page 32. — Nombre prodigieux d'associations auxquelles appartient l'individu civilisé, page 32. — Le phénomène de « l'interdépendance », page 33.

Tous les besoins collectifs ne sont pas nécessairement du ressort de l'État, page 34. — Erreur qui consiste à croire que, en dehors de l'État, on ne peut rien créer qui ne soit inspiré par l'intérêt personnel, page 34. — Méprise d'Adam Smith à ce sujet et de la plupart des économistes, page 35. — Conception incomplète des motifs auxquels obéit l'individu, page 35. — Il est faux que la personne humaine soit uniquement conduite par l'intérêt personnel, page 36. — Variété des mobiles auxquels cède l'individu civilisé : genre raffiné de *sport* qui se répand en créations d'utilité générale, page 37. — Exemples de ce *sport* philanthropique, page 33..... 26

CHAPITRE V

DÉFINITION DE L'ÉTAT. — LA GENÈSE DE SES FONCTIONS.

Les humbles commencements de l'État, page 33. — Les deux fonctions primitives : organe directeur de la tribu contre l'étranger, organe d'un droit coutumier élémentaire, page 39. — Troisième fonction, postérieure : contribution au développement social, page 39.

L'organisme de l'État est essentiellement coercitif : la double contrainte des lois et des impôts ; pouvoir législatif ou réglementaire et pouvoir fiscal, page 40. — L'État se manifeste aux peuples civilisés

sous la forme d'une trinité : autorité nationale, autorité provinciale, autorité municipale, page 41.

Genèse des fonctions de l'État, page 41. — Des attributions qui semblent aujourd'hui inhérentes à l'État lui sont tardivement échues : exemple du service de sécurité intérieure, page 41. — La plasticité sociale fait naître spontanément les organes qui sont indispensables à la société, page 42. — Un léger degré d'insécurité vaut encore mieux qu'un excès de réglementation, page 43.

C'est le principe de la division du travail qui a investi définitivement l'État de diverses fonctions jusque-là remplies par les groupements spontanés et libres, page 44. — Parfois la plasticité de la société réagit contre les fautes de l'État en abandonnant ses organes pour retourner à d'autres qu'elle crée spontanément, page 45. — La plupart des lois n'ont été à l'origine que des consécérations de coutumes nées instinctivement, page 45. — Le droit commercial a une origine toute privée, page 45. — Nombre d'entreprises qui semblent répugner à l'initiative privée et qui ont été accomplies par elle avec éclat, page 46. — Historiquement les associations libres ont prêté leur concours à l'État pour des services dévolus à ce dernier ; les fermiers d'impôts, page 48.

L'État est absolument dépourvu de l'esprit d'invention, page 49. — Presque tous les progrès humains se rapportent à des « individualités sans mandat », page 49. — Toute collectivité hiérarchique est incapable d'esprit d'invention, page 49. — Exemples divers de la stérilité d'invention de l'État, page 50. — L'État est un organe critique, un organe de coordination, de généralisation, de vulgarisation, page 53. — L'État n'est pas la plus haute personnalité, page 54. — L'État est surtout un organe de conservation, page 54..... 38

LIVRE II

CARACTÈRES PARTICULIERS DE L'ÉTAT MODERNE. — SES FAIBLESSES. — SON CHAMP NATUREL D'ACTION.

CHAPITRE PREMIER

NATURE DE L'ÉTAT MODERNE. — L'ÉTAT ÉLECTIF ET A PERSONNEL VARIABLE.

L'État moderne et occidental offre des caractères particuliers qui le distinguent de beaucoup d'États anciens et de tous les États orientaux, page 56. — L'État moderne repose sur la délégation temporaire de l'autorité par ceux qui la doivent subir, page 57. — Idée que la volonté du grand nombre fait la loi, que les forces gouvernementales doivent

être employées dans l'intérêt des classes laborieuses; dédain de la tradition, confiance naïve dans les changements législatifs, page 58. — Le préjugé général est contre les mœurs anciennes et les anciennes institutions, page 58. — Action décisive qu'ont sur la direction de l'État moderne les générations les plus jeunes, page 59. — Soumission des pères aux enfants, page 59. — L'expérience historique est loin de s'être prononcée en faveur de cette organisation, page 60. 55

CHAPITRE II

CONSÉQUENCES DE LA NATURE PARTICULIÈRE DE L'ÉTAT MODERNE.

L'État moderne est la proie successive de tous les engouements, page 62. — L'État moderne représente à sa plus haute puissance l'engouement momentané de la majorité de la nation, page 62. — Les différentes sortes d'engouement dont l'État moderne peut être la proie, page 63. — Les élections sont comme une photographie instantanée qui saisit un cheval au galop et le représente éternellement galopant, page 63. — La législation, dans les États modernes, est, de nécessité, presque toujours outrée dans le sens de l'action ou dans le sens de la réaction, page 64.

Le surmenage parlementaire : heureux effets de l'obstruction et du *referendum*, page 64.

L'État moderne a peu de suite dans les idées et dans le personnel, page 65. — Le principe : *victoribus spolia*, page 65. — S'il évite ce péril, l'État tombe dans la *gérontocratie*, page 66.

L'État moderne manque par définition même d'impartialité, puisqu'il est le gouvernement d'un parti, page 67. — Le parti au pouvoir n'en a jamais que la possession précaire, page 68. — Le principe de la division du travail crée la classe des politiciens avec tous leurs vices, page 68. — La possession précaire du pouvoir par les détenteurs de l'État moderne leur donne une activité papillonne, page 69. — Effets analogues produits par les despotismes orientaux et par la démocratie contemporaine : pillage des ressources publiques, page 69.

L'État moderne ne conçoit presque jamais les intérêts sociaux sous leur forme synthétique, page 70. — Il est plus sensible aux intérêts immédiats, même secondaires, qu'à un grand intérêt éloigné, page 71.

Les fonctionnaires de l'État n'ont ni le stimulant ni le frein de l'intérêt personnel, page 71. — L'État est soustrait aux conditions de la concurrence, page 72. — Réponse à l'objection de la concurrence vitale entre les partis et entre les États, page 72. — Du prétendu droit de sécession, page 73. — L'émigration personnelle, page 74. — Motifs trop oubliés de modestie de l'État moderne, page 75. 61

CHAPITRE III

COMPARAISON DE L'ÉTAT MODERNE ET DES SOCIÉTÉS ANONYMES.

Allégation, que les vices de l'État moderne sont aussi ceux des sociétés

anonymes qui aujourd'hui accaparent la production, page 77. — Première réponse à cette proposition : les entreprises personnelles et les sociétés en nom collectif ou en commandite tiennent une grande place dans l'organisation contemporaine, page 78.

Les sociétés anonymes diffèrent singulièrement, par leur constitution, de l'État moderne : ce ne sont pas des démocraties à personnel variable ; le suffrage y est censitaire. Les sociétés anonymes prospères se transforment en aristocraties ou en monarchies tempérées, page 78. — La permanence des personnes et des traditions est la règle habituelle des sociétés anonymes, page 79. — Droit et facilité de sécession pour les mécontents, page 79.

La bureaucratie des sociétés anonymes est plus souple et plus efficace que celle de l'État, page 80. — L'État moderne se place rarement, pour le choix de ses fonctionnaires, au seul point de vue technique, page 81. — L'État moderne a la prétention que le fonctionnaire lui appartienne tout entier, aussi bien ses opinions politiques que son intelligence, page 81. — Plénitude de liberté, en dehors de la sphère professionnelle, laissée aux employés des sociétés anonymes, page 82. — A la longue, le personnel de fonctionnaires de l'État moderne doit être inférieur à celui des sociétés anonymes bien conduites, page 82.

Elasticité des sociétés anonymes prouvée par la pratique des temps de crise ; l'organisme de l'État ne se prête pas aux mêmes économies soudaines, page 83. — Différence de situation d'une assemblée générale d'actionnaires et d'un parlement électif relativement aux employés et aux frais généraux d'administration, page 83. — Le népotisme des sociétés anonymes est moins dangereux que celui de l'État moderne, parce que les hautes fonctions sont plus permanentes dans les premières, page 84.

Toute entreprise privée qui se relâche est bientôt compromise ou éliminée : la réduction des dividendes ou la baisse des cours à la bourse est un avertissement bien plus efficace pour les actionnaires qu'un simple déficit budgétaire pour le Parlement, page 85.

Les conséquences des erreurs des sociétés anonymes ne portent que sur ceux qui, au moins par négligence, s'y sont associés ; les conséquences des erreurs de l'État portent même sur ceux qui les ont dénoncées et combattues, page 85. — Les erreurs de l'État sont des erreurs totales, celles des sociétés anonymes sont presque toujours partielles, page 86.

Règles générales qui résultent de ces considérations, page 87.

La responsabilité de l'État pour les fautes de ses agents est toujours plus difficile à mettre en jeu que celle des sociétés anonymes : exemples, page 87. — La nécessité de cultiver les habitudes d'action collective libre, pour maintenir la souplesse du corps social, ne doit jamais être perdue de vue, page 89.

Mode insidieux d'influence dont jouit l'État : l'exemple, page 89. — Responsabilité énorme qu'endosse l'État de ce chef, page 90. — Obligé d'agir toujours en grand, l'État multiplie les erreurs qui sont si fréquentes dans les essais humains, page 91. 76

LIVRE III

**LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT,
SA MISSION DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE,
DE LÉGISLATION ET DE CONSERVATION
GÉNÉRALE.**

CHAPITRE PREMIER

COUP D'ŒIL GÉNÉRAL SUR LES FONCTIONS DE L'ÉTAT DANS SES RAPPORTS
AVEC SA NATURE.

Les fonctions de l'État dérivent de sa nature même, page 93. — L'État a mission de pourvoir aux besoins communs de la nation : différence entre les besoins communs et les besoins généraux, page 94.

L'État est, par excellence, le définisseur des droits et des responsabilités juridiques, page 95.

L'État, possédant seul la perpétuité, doit être le défenseur des intérêts perpétuels contre l'imprévoyance des intérêts présents, page 95.

L'État est le protecteur naturel des êtres faibles : difficultés et entraînements que comporte cette mission, page 95.

L'État peut, en outre, prêter un concours accessoire au développement des œuvres individuelles constituant la civilisation progressive : périls et tentations d'invasions qui peuvent résulter de cette faculté, page 96.

Impossibilité de fixer, par une règle théorique, les limites que doit comporter ce concours aux œuvres civilisatrices; nécessité de s'en tenir à l'expérience; un excès d'abstention de l'État en cette matière est moins nuisible, à notre étape de civilisation, qu'un excès d'intrusion, page 97. 93

CHAPITRE II

LE SERVICE DE SÉCURITÉ.

La sécurité collective de la nation et la sécurité privée de l'individu. — La première a toujours été considérée comme la fonction primordiale de l'État, page 98. — Le gouvernement est toujours apparu d'abord comme un appareil militaire et diplomatique, page 99.

L'État moderne, c'est à-dire l'État électif et flottant, semble compromettre à la longue la force de cet appareil militaire et diplomatique qui reste essentiel aux nations, page 99.

L'État moderne offre des garanties médiocres pour la défense même de la nation, page 110. — Espérances superficielles en la paix perpétuelle, soit au dehors, soit au dedans; raisons de querelles qui subsistent, page 101.

La sécurité pour les particuliers ne vient qu'après la sécurité pour la nation elle-même : développement, en intensité et en précision, des services de sécurité intérieure, page 102.

Extensions récentes du service de sécurité, page 103. — Problèmes très délicats qu'elles comportent : service des épidémies, service pénitentiaire, page 103. — Le service de sécurité tend à revenir, par certains points, à la barbarie primitive, page 105.

L'État moderne, courbé sous la servitude électorale, n'est pas toujours dans d'excellentes conditions pour garantir complètement la sécurité des biens, sinon des personnes, page 106..... 98

CHAPITRE III

L'ÉTAT ORGANE DU DROIT. — CARACTÈRE ET LIMITES DE CETTE FONCTION.

L'État est, par excellence, le définisseur des droits et des responsabilités juridiques, page 108. — Erreurs de la plupart des hommes politiques et des publicistes sur la nature de cette mission, page 108. — L'État ne crée pas le droit, page 108.

L'ancienne conception des lois : une règle fixe durable, faisant opposition à l'arbitraire, page 108. — La théorie de Bossuet et de Fénelon est moins fautive que celle de Bentham, page 109.

La loi ne crée aucun droit; elle reconnaît le droit, le définit et le sanctionne, page 109. — Comme le langage, comme l'échange, le droit naît spontanément, page 109. — La coutume précède partout le droit écrit, page 110. — Même écrit, le droit est toujours en mouvement, par la jurisprudence qui s'inspire graduellement des usages nouveaux et des nécessités nouvelles, page 110. — Le législateur ne vient qu'en dernier lieu pour sanctionner et préciser, page 110.

Genèse de quelques droits : le droit de propriété, page 111. — Comment la propriété de la maison et de l'enclos a précédé celle des terres arables, page 112. — Comment l'inégalité de la richesse mobilière a été l'origine de l'inégalité de la propriété foncière, page 112. — La date obscure des transformations de la propriété collective en propriétés privées prouve que ce n'est pas la loi qui a créé le droit de propriété, page 112.

Partout le fait instinctif et inconscient a précédé la loi, page 113. — Exemple de la propriété littéraire et artistique et de la propriété des inventions, page 113. — Démonstration que ces droits existent avant toute loi, l'exercice seulement en est entravé, page 114.

Beaucoup de droits naturels, comme celui de prêter à intérêt, ont dû lutter contre le législateur pendant des séries de siècles et ont triomphé de sa résistance obstinée, page 115.

Nécessité de ramener le législateur à la modestie, page 115.

Admirable définition de la loi, de Montesquieu, page 115. — Réfutation des objections à ce sujet, page 115. — Il y a dans la nature des choses une ironie qui se rit du législateur; lois de succession, d'impôts, des maxima d'intérêts ou de prix, etc., page 116.

Présomption de l'État moderne et des parlements permanents,

page 119. — La plasticité sociale atténuée les effets des fantaisies législatives, page 119..... 107

CHAPITRE IV

FONCTION DE CONSERVATION GÉNÉRALE.

Comme représentant de la perpétuité sociale, l'État doit veiller à la conservation des conditions générales d'existence de la nation, page 120. — Conservation du climat, du territoire cultivable, des richesses naturelles qui ne se reproduisent pas, page 121. — Dans cette tâche l'État peut être aidé par les particuliers ou les associations, mais il ne doit pas s'abstenir, page 121.

Merveilles de la Hollande dans sa lutte contre les eaux, page 121.

Exemples en France de belles études théoriques et de beaux travaux pratiques pour cette œuvre de conservation générale, page 122.

La politique hydraulique est chez les peuples de l'Europe à peine à son début, page 122. — Le rôle de l'État peut être considérable pour la conservation ou le repeuplement des forêts, page 123. — Son intervention en cette matière est beaucoup plus nécessaire dans les pays méridionaux que dans les septentrionaux, dans les pays démocratiques que dans les pays aristocratiques, page 124.

De l'infériorité de la France, relativement aux États allemands, pour l'entretien des forêts domaniales, page 125. — L'État doit faire observer les lois sur la chasse et sur la pêche, et préserver d'une exploitation destructive les richesses naturelles qui ne se reproduisent pas, page 126. — Insuffisance de l'État moderne pour l'accomplissement de cette tâche importante, page 127..... 120

LIVRE IV

LES TRAVAUX PUBLICS, L'ÉTAT CENTRAL ET LES MUNICIPALITÉS.

CHAPITRE PREMIER

COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRAVAUX PUBLICS.

Impossibilité d'une règle fixe et universelle pour l'intervention de l'État en cette matière, page 130. — Les travaux publics pacifiques et les travaux publics militaires, page 130.

Caractères très divers des travaux publics : ceux de conservation générale incombent incontestablement à l'État, page 130. — L'exécu

tion peut en être déléguée à des particuliers ou à des associations, page 131.

Le genres de travaux publics qui passionnent le plus les contemporains, les entreprises de viabilité, laissent presque indifférents les peuples anciens, page 131. — La construction de routes ou de chemins est l'une des applications les plus tardives du principe de la division du travail et de celui de la capitalisation, page 131. — L'usage de la bête de somme reste à introduire sur des immensités de territoires, page 132.

Les diverses phases de l'art des communications se présentent encore successivement à l'observateur qui passe d'un continent à un autre, page 132. — Les porteurs humains, les caravanes ou les convois de mulets, le roulage accéléré, la locomotive, page 132. — Différence de prix de revient de chacun de ces transports, page 133.

Proportions de la surface de la planète qui ne jouissent que de l'un des modes inférieurs de communication, page 134.

C'est la guerre qui a fait ouvrir les premières routes, et qui en fait encore construire dans les pays barbares soumis aux Européens, page 134. — La voie romaine, les routes des Alpes, les chemins de fer de l'Asie centrale, page 134. — L'esprit se familiarisa graduellement avec l'idée que les routes sont un instrument de paix, page 135. — Les travaux publics ont successivement, pour les peuples, été un objet d'indifférence, puis d'intérêt, ensuite d'engouement, enfin de passion, page 136..... 129

CHAPITRE II

DE LA PART DE L'ÉTAT, DES PARTICULIERS ET DES ASSOCIATIONS DANS LES TRAVAUX PUBLICS.

Les trois formes sous lesquelles l'État peut intervenir dans les travaux publics : en usant de son pouvoir réglementaire, en accordant un subside pécuniaire, en prenant l'entreprise même à son compte et sous sa direction, page 138. — Le premier mode est indispensable pour presque tous les travaux publics importants : le droit d'expropriation, page 139. — Presque toutes les entreprises considérables sont obligées d'emprunter une partie du domaine public de l'État et d'avoir son autorisation, page 139. — Influence de l'ouverture ou de l'étroitesse d'esprit, de la bonne ou de la mauvaise humeur des hommes au pouvoir, page 140.

Au point de vue de la réglementation des entreprises d'intérêt collectif, l'État peut pécher par abstention ou par excès, page 140. — Les États-Unis ont souvent péché par abstention, dans le régime des chemins de fer ; réaction actuelle contre cette indifférence, page 140. — En France on a presque toujours péché par excès, page 141. — Obstacles artificiels qu'ajoute aux nombreux obstacles naturels le pédantisme administratif, page 141.

L'État doit s'abstenir de toute jalousie ou malveillance à l'endroit des sociétés privées ou des capitalistes, page 141. — Le succès des

sociétés ou des capitalistes entreprenants profite à l'État, page 141. — L'État moderne est trop porté à la jalousie : inconvénients de ce penchant en France, page 142.

L'État doit se garder du goût du monopole : les Français sont grands monopoleurs, page 142.

Pour la participation effective de l'État aux travaux publics ou leur gestion absolue par l'État, il est deux systèmes opposés : le système anglo-saxon et le système continental européen, ou plutôt le système allemand, page 143. — Le premier s'en remet surtout aux particuliers, aux associations ou aux corporations locales ; le second fait jouer à l'État le rôle prédominant, page 143.

Ce ne sont pas seulement le degré et la nature de la civilisation qui déterminent le choix entre ces deux systèmes, page 144. — La solidarité universelle des capitaux et leur extrême mobilité modifient les conditions propres à chaque peuple, page 144.

Les peuples, pourvus les premiers et le plus largement de travaux publics, sont ceux qui ont eu le plus de confiance dans l'initiative libre et se sont le mieux gardés de la réglementation à outrance, page 145.

En Angleterre l'État central a généralement suivi une politique d'abstention en matière de travaux publics ; les pouvoirs locaux cèdent davantage à la tendance intrusive, et l'État central doit parfois les modérer, page 145.

L'initiative privée en Angleterre a constitué un excellent réseau de routes à péage un demi-siècle avant que la France ne possédât des chemins convenables, page 146. — Exemples analogues pour les canaux créés par l'initiative privée en Angleterre, page 148. — Exemple semblable pour les ports, les bassins, et pour les chemins de fer, même en Irlande, page 148.

Utilité pour un pays de grandes fortunes bien assises, page 149. — Néanmoins, même dans des pays égalitaires, les sociétés anonymes peuvent remplacer les grandes fortunes, page 150.

Pratique des États-Unis pour les travaux publics, page 150.

Résultats généraux que l'on obtient en laissant l'initiative privée au premier rang : les divers travaux sont exécutés dans leur ordre naturel, c'est-à-dire suivant leur degré d'importance pour la communauté, page 151. — Le crédit public est beaucoup mieux ménagé et les fonds publics se tiennent à des cours beaucoup plus élevés, page 152. — L'initiative privée évite plus les séductions de l'esthétisme et proportionne mieux l'instrument à l'usage auquel il est destiné, page 153. — Ce système conserve les habitudes d'action collective, page 153. — En quoi il est plus conforme à l'équité, page 153. — Le système contraire amène, dans la nation, un affaiblissement général de la prévoyance et du discernement, page 154. 137

CHAPITRE III

ESPRIT DIFFÉRENT DE L'ÉTAT ET DES ASSOCIATIONS DANS LES TRAVAUX PUBLICS.

- Difficulté d'apprécier d'avance l'utilité d'un travail public, page 156. — Les deux sortes d'utilités, l'une directe et l'autre diffuse, page 156. — Abus fréquents des arguments reposant sur cette deuxième sorte d'utilité, page 156. — Exemple de ces abus en ce qui concerne la prétendue utilité indirecte de certaines voies ferrées, page 156. — Les compagnies et les particuliers se tiennent en garde contre les calculs de complaisance; l'État n'y peut guère résister, page 157. — Exemple analogue pour les localités, en ce qui concerne les chemins de terre, page 158. — Autre exemple pour les ports, page 158. — L'État moderne, dans ses plans de travaux publics, a presque toujours le jugement faussé par les considérations électorales, page 158.
- Idee qui tend à se répandre que toutes les parties du territoire ont un droit égal aux travaux publics, page 159. — Les travaux perdent leur caractère technique pour devenir une sorte d'œuvre de charité, page 159.
- L'uniformité des travaux publics procède du même principe, page 160. — Exemples du danger de cette uniformité, page 160.
- Éparpillement des travaux publics entrepris par l'État, page 161. — Proportion énorme de frais généraux et de gaspillage qui en résulte, page 161.
- Tendance à la gratuité de tous les services dont l'État se charge, page 162. — Exemple de l'administration des postes, page 162.
- Le concours donné sous la forme de subventions par l'État central aux localités pousse souvent à la prodigalité: exemple de la France, page 166. — Il développe aussi la servilité électorale, page 166. — Procédé tout différent suivi par l'Angleterre, page 168.
- L'atrophie de l'initiative individuelle est, dans les moindres villages, la conséquence du régime français des travaux publics, page 169. — Critiques adressées au système qui fait reposer les travaux publics sur les particuliers, les associations ou les localités non subventionnées, page 169. — Exagération ou fausseté de ces critiques, page 170. — Preuve que, même sous le régime de l'initiative libre, les pays pauvres ne sont pas complètement abandonnés, page 171. — Examen du reproche d'anarchie ou de monopolisation adressé à l'initiative libre, page 173. — Contrôle discret et exempt de jalousie qui est légitime chez l'État, page 174. 155

CHAPITRE IV

RÉSUMÉ HISTORIQUE DU RÔLE DE L'ÉTAT ET DES PARTICULIERS DANS LA
CONSTITUTION DU RÉSEAU DES CHEMINS DE FER ET DES COMMUNI-
CATIONS MARITIMES A VAPEUR.

Utilité, comme illustration, d'examiner les parts respectives de l'État et des particuliers dans la transformation des moyens de transport au XIX^e siècle, page 176. — L'histoire de la vapeur et des voies ferrées témoigne du manque d'esprit d'invention et d'adaptation rapide chez l'État, page 176.

Ancienneté relative des chemins de fer dans les mines, page 176. — L'application de la vapeur à la locomotion s'est d'abord effectuée dans la navigation, page 177. — Les dédains de l'État, page 177.

Toute découverte se répand surtout dans les pays où abondent l'esprit d'association et les capitaux, page 178. — Établissement sans aucune subvention des premières lignes de navigation à vapeur, page 178.

Pour obtenir le concours de l'État à une œuvre, il faut convaincre tout le monde ou du moins la majorité; pour une association privée, il suffit de convaincre quelques enthousiastes, page 180. — L'État est étranger en Angleterre et en France aux premiers chemins de fer réguliers, page 181. — Les premiers chemins de fer anglais, page 181. — Détails sur la constitution du réseau ferré britannique, page 181.

Les débuts des chemins de fer aux États-Unis, page 182. — Le réseau ferré américain réalise les trois conditions importantes : rapidité de construction, efficacité d'exploitation et bon marché, page 185.

Ancienneté des voies ferrées dans les mines françaises, page 186. — Les premiers chemins de fer ouverts au public sont dus, sous la Restauration, à l'initiative privée sans aucune assistance, page 186. — Traits caractéristiques de ces concessionnaires, page 188. — Après ces excellents débuts la France se laisse attarder; pendant vingt ans la concession des voies ferrées n'est presque plus en France qu'un sujet de discussion, page 189. — Les cinq obstacles qui empêchèrent les Chambres de passer de la délibération à l'action, page 190. — L'abus de la controverse; la chaîne électorale; le parti pris de l'opposition; la crainte de l'agiotage et de la corruption; la jalousie excessive des droits de l'État, page 190. — La Chambre pendant dix ans ressembla à l'âne philosophique qui se laisse mourir de faim entre deux bottes de foin, page 191.

Les charges énormes mises par les pouvoirs publics sur l'exploitation des chemins de fer; leur effet est le retard dans la construction et l'infériorité dans l'exploitation, page 192. — Coup d'œil sur les parts respectives de l'État et de l'initiative privée en Belgique, en Allemagne, en Autriche, etc., page 196. — Exemples décisifs de l'Espagne et du Portugal, page 201..... 175

CHAPITRE V

DE L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER PAR L'ÉTAT.

L'exploitation des chemins de fer par l'État ne s'est pas encore faite en grand par un gouvernement constitué démocratiquement, page 205.

Les arguments déductifs invoqués en faveur de l'exploitation par l'État, page 206. — La conclusion légitime de ces arguments, s'ils étaient vrais, serait seulement de conférer à l'État un droit de contrôle, page 207.

Il y a bien une tendance au monopole de fait dans l'industrie des chemins de fer; mais cette tendance ne peut jamais aboutir, de la part d'entreprises privées, à un monopole absolu; exemples, page 207.

— Les deux méthodes, l'ancienne et la nouvelle, de pratiquer le commerce; celle-ci s'impose nécessairement aux compagnies, page 208. — L'État doit se réserver une certaine juridiction et un certain contrôle sur les voies ferrées, page 209.

Assimilation inexacte du service des voies ferrées à ceux de la poste et du télégraphe, page 209.

Arguments déductifs contre l'exploitation par l'État; 1° L'État manque de plasticité pour une organisation embrassant une infinie variété de détails et exigeant des décisions promptes, page 211. — 2° L'État moderne tend à faire dégénérer l'exploitation des chemins de fer en un instrument de pression et de corruption électorale, page 213. — 3° Tous les services d'État ont une tendance à la gratuité; exemple des postes et télégraphes, page 214. — 4° Le crédit de l'État moderne a besoin de se ménager pour les circonstances exceptionnelles, exemple des États-Unis et de l'Angleterre, page 215. — 5° La rigidité du budget d'État est incompatible avec une exploitation aussi compliquée que celle des chemins de fer: un rapport parlementaire en Belgique, page 216. — 6° Les responsabilités pour retards, avaries, accidents, sont beaucoup plus difficiles à faire valoir contre l'État que contre des compagnies privées, page 218. — 7° L'exploitation par l'État met dans la main du gouvernement des centaines de mille employés et altère la sincérité et l'indépendance du corps électoral, page 219.

Arguments purement inductifs contre l'exploitation par l'État, page 220. — Comparaison des retards, des accidents, des frais généraux dans les chemins allemands exploités par l'État et dans ceux qu'exploitent les compagnies privées, page 221.

Tableau des frais d'exploitation des chemins de fer d'État et des chemins de fer privés dans les divers pays d'Europe, page 225. 205

CHAPITRE VI

LES SERVICES D'USAGE COLLECTIF ET LES MUNICIPALITÉS.

Le même procès qu'autrefois pour les chemins de fer, entre l'exploita-

tion par l'État et l'exploitation privée, se débat aujourd'hui pour les entreprises de gaz, d'eau, d'électricité, de téléphones, de tramways, etc., page 228.

Les découvertes ont à lutter, non plus en général contre l'État central, mais contre l'État local, page 229. — Jalousie funeste des municipalités contre les compagnies privées, page 229. — La France, par cette cause, a beaucoup moins profité que la plupart des autres pays des inventions récentes d'usage collectif, page 229. — Les municipalités abusent en France de leur pouvoir réglementaire et de leur pouvoir fiscal, page 230. — Exemple des charges pesant à Paris et aux États-Unis sur les voitures affectées aux transports en commun, page 230. — Exemple de la destruction d'un tramway dans une grande ville de France, page 231.

Épanouissement du socialisme municipal, page 231.

Les entreprises municipales d'eau, de gaz et d'électricité dans le Royaume-Uni, page 231. — La jalousie des municipalités britanniques a arrêté le développement de l'éclairage électrique, page 232. — La loi anglaise de 1888 réduisant le pouvoir des autorités locales en ce qui concerne l'éclairage à l'électricité, page 232.

Opinions manifestées dans le Parlement anglais sur les envahissements des municipalités, page 233.

Les municipalités américaines et les services d'usage collectif, page 234. — Restrictions apportées par les constitutions de certains États aux droits des municipalités américaines, page 235. — Utilité d'introduire ces restrictions en France, page 236.

Outre leur infériorité technique, les municipalités sont encore plus que l'État courbées sous le joug électoral, page 236.

Les services municipaux tendent à se transformer en chimériques expériences humanitaires, page 236.

Fâcheuses pratiques de la municipalité parisienne à l'endroit de l'éclairage, des transports urbains et des eaux, page 236.

Les quatre conditions du développement rapide et de l'exploitation progressive des grandes œuvres d'utilité publique, page 240... 228

LIVRE V

L'ÉTAT, LA RELIGION, L'ÉDUCATION ET L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

CHAPITRE PREMIER

LA POURSUITE PAR L'ÉTAT D'UN IDÉAL SOCIAL.

Contestations auxquelles prête le rôle de l'État en ce qui concerne la religion, l'éducation et l'assistance, page 241. — Suivant certains

- écrivains l'État aurait mission de faire régner la vertu et de répandre la vérité, page 242. — L'État, d'après une formule allemande, doit pétrir la société conformément à « l'Idée », page 242.
- Les politiciens et les théoriciens politiques tournent le dos à la doctrine qui prévaut aujourd'hui dans les sciences, page 242.
- La recherche d'un idéal social par l'État a été la cause d'une foule de crimes et de la plus oppressive intolérance, page 242.
- Les hommes d'État, à tous étages, sont des hommes d'action ; leurs conditions mentales ne se prêtent pas à la découverte ou à la propagande de la vérité absolue, page 243..... 241

CHAPITRE II

L'ÉTAT ET LES RELIGIONS.

- La gloire de l'État moderne, c'est de laisser le champ libre aux controverses, page 245. — Néanmoins certains États veulent dominer les controverses religieuses, page 246.
- Deux idées différentes, l'une bonne, l'autre mauvaise : l'État laïque et l'État athée, page 246. — La laïcisation de l'État implique son indépendance, non son hostilité, envers les religions, page 246. — Un État ne doit ni dédaigner, ni ignorer, ni combattre les religions, page 247. — Le positivisme absolu est impossible à l'État, page 247.
- L'État, manquant de la faculté d'invention, est impuissant à faire, à conserver ou à détruire les religions, page 249. — L'État moderne doit être bienveillant envers elles, page 250. — Le sentiment religieux est un ciment social qu'il est très difficile de remplacer, page 250. — Parallèle entre le curé ou le pasteur et l'instituteur public, page 251. — L'État doit avoir un parti pris général de bienveillance pour tout ce qui est respectable, page 251. — Inconvénients de créer des délits artificiels, page 251. — Belles pages de Littré et de Michel Chevalier, page 252. — La séparation de l'État et des cultes aux États-Unis est une simple séparation de biens et n'implique aucune malveillance réciproque, page 252.
- Le livre de Corbon, *le Secret du peuple de Paris*, page 253. — L'État moderne n'a aucun intérêt à favoriser un « prodigieux développement d'aspirations ayant pour objet exclusif les choses de ce monde », p. 253.
- La question de la séparation des Églises et de l'État dépend des antécédents de chaque peuple et du nombre des confessions, page 254. — Les idées les plus raisonnables et les plus politiques à ce sujet ont été formulées par deux athées, David Hume et Adam Smith, page 255. — L'intimidation est un mauvais ressort de gouvernement, surtout à l'endroit des influences spirituelles, page 255.
- Absurdité de l'objection que l'État, en soutenant différentes églises, propage nécessairement l'erreur, page 256..... 245

CHAPITRE III

L'ÉTAT ET L'INSTRUCTION.

- Zèle infatigable de l'État, mêlé parfois de fanatisme et toujours d'illusions naïves, pour l'instruction, page 259. — Par des excès dans cette voie, l'État peut devenir un agent de déclassement et d'affaiblissement national, page 259. — Part de préjugé dans les idées officielles au sujet de l'efficacité de l'instruction, page 259. — L'instruction ne change pas les instincts et ne réfrène pas les passions, page 259. — Absurdité de l'idée que l'instruction diminue les crimes et les délits, page 260. — L'instruction peut développer la concupiscence des honneurs et de la fortune, page 260. — Elle pousse parfois à des genres nouveaux de crimes. Exemples, page 260.
- L'instruction est un simple instrument dont il est fait tantôt un bon tantôt un mauvais usage, page 262.
- L'État ne doit pas chercher à accaparer l'instruction, page, 263. — Les universités, leur origine, page 263. — Ingérence diverse des États dans leur organisation; l'État français a agi en révolutionnaire et en accapareur, page 264. — Exemple opposé des universités allemandes, page 264. — Les efforts récents faits en France pour se rapprocher d'elles, page 267. — Utilité de la liberté de l'enseignement supérieur, page 268. — Il est possible de constituer des établissements libres de haut enseignement, même en dehors d'une pensée confessionnelle, page 268. — Exemple de la fécondité de l'initiative privée pour les œuvres de haut enseignement, page 268.
- L'instruction secondaire d'État : sa règle est l'uniformité, page 270. — La parodie de cette instruction dans les collèges communaux en France, page 271. — Alternance dans l'enseignement d'État entre la routine prolongée et les bouleversements soudains, page 271.
- Grands inconvénients des bourses données par l'État, page 273. — Un projet parlementaire « d'instruction intégrale », page 274. — Il en résulterait un affaiblissement mental du pays, page 275. — Une société triée et classée au moyen d'examens et de bourses serait la plus antisociale et la plus incapable des sociétés, page 276.
- Cas exceptionnels auxquels les bourses devraient se réduire, page 277.
- L'État et l'enseignement primaire, page 278. — L'enseignement d'État renouvelle les difficultés et les luttes de la religion d'État, page 280. — L'esprit sectaire dans l'enseignement d'État : exemple des écoles, de la ville de Paris, page 280. — La grammaire municipale unique, page 281. — Les étapes du socialisme scolaire, page 283. — Inconvénients de la multiplication des examens pour toutes les classes de la nation, page 284. — L'État répand partout la manie et la folie des grandeurs, page 285. — Affaiblissement national qui en résulte, page 286.
- L'intervention excessive des pouvoirs publics dans l'enseignement confessionnel, page 286..... 259

CHAPITRE IV

L'ÉTAT ET L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

- L'assistance publique est un des domaines que l'État moderne cherche le plus à accaparer, page 288. — Le remplacement de la conscience individuelle par la conscience sociale ou collective, page 289.
- Fausse opinion que le paupérisme est un fléau nouveau, page 289. — Impatience des âmes contemporaines, page 290. — Caractères généraux du paupérisme, page 290. — Erreur de ramener le paupérisme à une seule cause, page 291. — Les plans artificiels pour son extinction, page, 291.
- Les différentes formes de fanatisme dont l'État moderne est menacé de devenir la proie, page 292.
- Ancienneté du paupérisme, page 292. — Aucune organisation sociale n'en a été et n'en peut être exemptée, page 293. — Les quatre causes principales de la pauvreté, page 295. — La première cause de pauvreté, celle qui tient à la nature seule, peut comporter une certaine intervention des pouvoirs publics, sans qu'elle aille jusqu'à l'accaparement, page 295. — La seconde cause de pauvreté, qui provient de certaines circonstances sociales, a pour principaux remèdes les institutions de patronage et de prévoyance, page 296. — La troisième cause de pauvreté, l'hérédité, constitue le vrai paupérisme, page 297. — Rôle de la loi et de l'initiative privée en cette matière, page 298.
- La quatrième cause de pauvreté, celle qui tient aux vices humains, ne peut qu'être accrue par l'assistance publique organisée légalement, page 299. — Une expérience philanthropique faite sur les mendiants de Paris, page 300. — Inconvénients de la charité légale, page 301. — Mauvais effets de la loi des pauvres en Angleterre, page 301.
- Dangers du projet de créer une assistance officielle dans les campagnes, page 302. — Les grands abus des bureaux de bienfaisance en France, page 303.
- Difficultés inextricables qu'offre l'organisation du travail des indigents officiellement secourus, page 305. — Les expédients dégradants auxquels on recourt dans les *Workhouses* anglais, page 306. — Les excès de l'assistance privée sont limités par les ressources volontaires qu'elle peut recueillir, page 306. — L'État, organe de généralisation et de fixation, universalise et perpétue les abus, page 306. 288

CHAPITRE V

DEUX CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES QUI DOIVENT RESTREINDRE
L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET D'ASSISTANCE.

- Le détail infini des tâches nouvelles auxquelles on convie l'État rend impossible la régularité et le contrôle des dépenses publiques, page 308. — Multiplication des *casses noires* et des mandats fictifs,

page 309. — Le détail minuscule et le caractère contingent des dépenses déconcertent les administrations de l'État faites pour des tâches uniformes, page 310. — Le soupçon et la corruption s'étendent beaucoup plus que proportionnellement à l'accroissement des tâches de l'État, page 310. — Quelques exemples américains, page 310. — Le régime électif n'est nullement une garantie, page 311.

Par son immixtion croissante dans les services de l'éducation et de l'assistance l'État tend à supprimer les liens spontanés entre les classes, page 311. — En mettant l'impôt à la place du don, en substituant au devoir du riche le prétendu droit du pauvre, l'État entreprend une œuvre de lamentable désagrégation sociale, page 312..... 308

LIVRE VI

L'ÉTAT, LE RÉGIME DU TRAVAIL ET LES ASSURANCES.

CHAPITRE PREMIER

TENDANCE DE L'ÉTAT A INTERVENIR DANS LE RÉGIME DU TRAVAIL ET DANS LES ASSURANCES.

Impossibilité de suivre l'État dans tous les domaines où l'on veut l'attirer, nécessité de choisir quelques exemples, page 313. — Ancienneté de l'immixtion de l'État dans les questions d'industrie et de travail, page 314. — Les deux causes qui tendent à reconstituer les anciennes entraves, page 314. — Idée fautive que le peuple n'a plus rien à craindre de l'intervention de l'État, parce que lui-même est devenu l'État, page 315. — Sorte de panthéisme politique ayant les allures d'une religion, page 315..... 313

CHAPITRE II

MOTIFS DONT SE COUVRE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE RÉGIME DU TRAVAIL.

Les trois motifs qu'invoque l'État pour réglementer le travail, page 316. — Manque de précision de ces trois motifs et applications indéfinies auxquelles ils peuvent se prêter, page 317. — Motif tiré du droit général de « police », page 317. — Motif tiré du devoir de protéger « les faibles », page 317. — Qui est « faible »? page 317. — Ce mot peut être pris dans le sens naturel et étroit ou dans le sens étendu et figuré : inconviénients de cette seconde interprétation, page 317. — La faiblesse, au lieu d'être l'exception dans la société humaine, devient la règle, page 318. — L'État se trouve ainsi conduit à substituer des

- contrats types, uniformes, officiels, à la variété des contrats libres, page 318.
- Argument tiré de la perpétuité de la nation, dont l'État est l'unique représentant, page 318. — Réglementation infinie à laquelle il peut aboutir, page 319.
- Le sophisme consiste à prendre dans le sens figuré les mots de sécurité, commodité, faibles, etc., page 319.
- Instabilité législative qui résulte de cette conception variable, page 319. — Exemples curieux de cette instabilité, page 319. — Excessive fécondité et frivole inconstance des législatures modernes, page 320.

CHAPITRE III

RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL CHEZ LES NATIONS MODERNES.

- Enthousiasme, avoué ou latent, des représentants de la démocratie contemporaine pour les institutions du moyen âge, page 322.
- Les critiques contre l'organisation actuelle du travail systématisées par un écrivain allemand, le Dr Adler; les regrets du moyen âge, au point de vue économique industriel, y sont très apparents, page 322. — Les prétendues neuf plaies du régime industriel actuel, page 324.
- Développement du travail des enfants et des femmes dans l'industrie, page 325. — Description des maux que ce régime peut engendrer, page 325. — On est étonné que, depuis trois quarts de siècle, les statistiques vitales n'en portent pas la trace, page 326.
- La longueur de la journée de travail et le travail de nuit, page 326. — Arguments industriels fournis en faveur du travail de nuit, page 327.
- Les dépositions et les exagérations des hommes spéciaux, médecins, inspecteurs de fabriques, etc., page 327. — Le « machinisme » a plus libéré d'êtres faibles des tâches grossières et malsaines qu'il ne leur en a assujettis, page 328. — Il n'est pas vrai que la femme prenne dans l'industrie la place de l'homme; le progrès de la science amène seulement des interversions dans le rôle industriel des deux sexes, page 328.
- Les enquêtes du deuxième quart de ce siècle représentent comme très dures, pour la femme et l'enfant, la petite industrie et l'industrie à domicile, page 329. — Exemples nombreux, page 329. — Défiance que doivent inspirer les hygiénistes et les spécialistes, page 331.
- On calomnie les usines modernes que la force des choses rend de plus en plus vastes, aérées et de moins en moins insalubres, page 332. — Grande part de préjugé et de convention dans les attaques contre le régime manufacturier contemporain, page 333.
- Le législateur a le droit et le devoir de réglementer le travail des enfants dans les manufactures, page 333. — Origine des *Factory Acts* en Angleterre, page 433. — La réglementation actuelle du travail des enfants dans les différents pays d'Europe, page 335. — Les nations pauvres et celles à population dense vont bien moins loin dans cette réglementation que les nations riches et celles à moindre densité spécifique, page 335. — La législation allemande paraît celle qui con-

- cille le mieux actuellement les devoirs de l'humanité et les exigences de la production, page 337.
- La loi française en projet viole les lois naturelles en réglementant la journée de travail pour les adultes de tout âge, page 339. — Il n'y a d'intervention légitime de l'État qu'en faveur de l'enfant, de l'adolescent des deux sexes et de la fille mineure, page 339. — Fatale tendance du législateur moderne à remplacer partout l'influence des mœurs par celle des lois, page 340.
- Même pour le travail de l'enfant la tutelle officieuse de l'État doit être limitée et discrète, page 360. — Fausseté de la théorie que le salaire des enfants et des femmes déprécie les salaires des hommes, page 340.

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE DANS LE RÉGIME DU TRAVAIL. LE PROJET DE TRAITÉS INTERNATIONAUX A CE SUJET.

- Ni le droit ni les faits ne comportent la réglementation du travail par l'État, page 342. — La limitation des heures pour les adultes équivaut à une expropriation partielle sans indemnité, page 343. — Inconvénients des délits fictifs, page 343.
- Inexactitude présente de l'argument tiré de la prétendue faiblesse de l'ouvrier relativement au patron, page 344. — Contradiction entre la tutelle industrielle où l'État place l'ouvrier et les droits politiques qu'il lui reconnaît, page 344.
- La réglementation du travail des adultes, limitée aux usines, est illusoire, étendue à tous les domaines, est inapplicable, page 345.
- Impossibilité de fixer une norme pour la longueur de la journée officielle, page 345. — Les trainards de l'humanité régleraient la marche de l'humanité tout entière, page 345. — Les loisirs exagérés sont plus nuisibles qu'utiles, page 345.
- Ironie de la nature des choses qui se joue du législateur, page 346. — L'intensité du travail, importance de ce phénomène, page 347. — La fixité de la journée de travail ne serait efficace que si l'on fixait aussi l'intensité du travail, ce qui est impossible, page 347.
- Obstacle à la réglementation dans la concurrence internationale, page 348. — Crainte de la concurrence des nations asiatiques. Manchester et Bombay, page 350. — Frivolité des projets de traités internationaux à ce sujet, page 350. — La longueur de la journée de travail est la ressource des nations pauvres, comme la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, les Indes, et le seul moyen pour elles de lutter contre les nations riches, l'Angleterre et les États-Unis, page 351. — Il n'y a pas une mesure commune des travaux humains sur l'ensemble de la planète, la précocité, l'habileté, l'intensité du travail variant à l'infini chez les divers peuples, page 351. — La variété sur le globe est la condition du progrès, page 352. — Eu supposant, par impossible, une législation internationale du travail, le contrôle sérieux manquerait, page 353. — Danger de l'amollissement graduel des populations ouvrières occidentales en présence du réveil de l'extrême Orient, page 354. 342

CHAPITRE V

LA NATURE, L'ORIGINE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE.

Idée d'étendre considérablement la tutelle de l'État au moyen des assurances, page 355. — En quoi consiste l'assurance, page 356. — Les six assurances différentes qui seraient utiles à l'ouvrier, page 357. — La religion et la superstition de l'assurance, page 357. — Les conditions, spéciales à notre temps, qui ont facilité le développement de l'assurance, page 358. — Les deux formes d'assurance les plus anciennes, les assurances maritimes et les assurances contre les maladies, page 358. — Les théoriciens allemands de l'assurance par l'État, page 359. — Raisons doctrinales données en ce sens, page 359. — C'est, dans la plupart des cas, le crédit privé qui fraye la voie au crédit public, page 360. — Critiques adressées aux assurances privées, page 361. — Réponse à ces critiques, page 362. — Les assurances officielles n'ont jamais pu supporter avantageusement la concurrence des assurances privées, page 362. — Exemple de la France et de l'Angleterre, page 363. — Les assurances officielles en Allemagne, en Autriche, en Suisse et dans les pays scandinaves, page 363. — Tableau du développement respectif des assurances officielles et des assurances libres en Allemagne, page 364. — L'État revient, en matière d'assurance, à sa vraie nature, la contrainte, page 364. — Origine des projets d'assurances obligatoires de M. de Bismarck, page 364. — Les lois ou projets de loi allemands, en cette matière, sont loin d'avoir la portée sociale qu'on leur attribue, page 365..... 355

CHAPITRE VI

L'ÉTAT ET L'ASSURANCE OBLIGATOIRE.

L'assurance obligatoire en Allemagne, page 367. — Les accidents professionnels, page 367. — Proportion moyenne des accidents au nombre d'ouvriers employés, page 367. — Indifférence, jusqu'à un temps récent, de la plupart des législations à ce sujet, page 368. — La question de la preuve, page 368. — En fait, l'équité des tribunaux accorde une indemnité pour la plupart des accidents, page 369. — Embarras des petits patrons et des ouvriers autonomes, page 369. — Examen de la loi allemande sur les accidents, page 369. — La théorie du risque professionnel rentrant dans les frais généraux, page 370. — La loi allemande est incomplète quant à sa sphère d'action, page 370. — Taux des indemnités, page 370.

Énorme développement des frais généraux de l'organisation allemande, page 371. — Les vices principaux du système : l'intérêt à prévenir les accidents est diminué, page 372. — Bonne influence des sociétés libres pour la réduction du nombre des accidents, page 372. — L'indemnité accordée dans les cas graves par l'assurance obligatoire est

- souvent moindre que celle qu'octroyaient les tribunaux, page 372. — La loi allemande pour l'assurance obligatoire des ouvriers contre la maladie, page 373. — Elle ne s'applique qu'aux ouvriers proprement dits et laisse de côté une partie également intéressante de la population, page 373. — Fonctionnement de cette assurance obligatoire, page 374. — La loi ne tient pas ce qu'elle promet; elle fait moins que les sociétés particulières bien menées, page 375.
- Impossibilité de maintenir côte à côte la philanthropie officielle et la philanthropie libre et spontanée, page 377. — Les deux structures. page 377.
- La loi allemande d'assurance obligatoire contre les infirmités et la vieillesse, page 377. — Caractère illusoire de cette loi, page 378. — Tardivité excessive de l'âge de la retraite, page 379. — Chiffre infinitésimal de cette retraite, page 379. — L'État moderne ne peut résister à la poussée universelle, quand il a provoqué l'universelle illusion, page 380.
- L'État engloutira, comme ressources de trésorerie, toutes les primes d'assurances qu'il recevra, page 380. — Toutes les petites épargnes, au lieu d'actives, deviendront passives, page 380. — Cet afflux de ressources poussera l'État au gaspillage, page 381.
- Inconvénients généraux de cette dispersion de l'État dans une foule de domaines, page 382. — Possibilité de rétrogradation de la civilisation occidentale, page 383..... 366

LIVRE VII

EXAMEN DE QUELQUES CAS ACCESSOIRES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT.

CHAPITRE PREMIER

DE QUELQUES APPLICATIONS ET DE QUELQUES EXTENSIONS EXCESSIVES DU DROIT DE POLICE.

- Naturé du droit de police de l'État, page 386. — Les médecins poussent toujours au développement de la police hygiénique, page 387. — L'un des périls de la société moderne est la domination des spécialistes, page 388.
- Réglementation des industries insalubres et incommodes et des lieux publics, page 388. — Surveillance des constructions dans les villes, page 388. — Contrôle sur les garnis, page 388. — Difficultés administratives pour les logements insalubres, page 389. — Inconvénients de la destruction inconsidérée de quartiers malsains, page 389.
- Projet de faire construire en commandite par les pouvoirs publics des

- logements populaires, page 391. — Inconvénients d'une intervention de ce genre, page 391.
- Réglementation de certaines industries : le bill Plimsoll pour la protection des marins en Angleterre, page 393. — Mauvais effets de cette législation, page 394.
- Intervention de l'État dans certaines institutions secourables ou philanthropiques : les monts-de-piété, page 395. — Les caisses d'épargne, page 396. — Les pays où les caisses d'épargne sont privées et autonomes emploient mieux les capitaux populaires que les pays où ces établissements sont centralisés, page 397.
- Les lois sur l'usure, page 397. — Les *moraloires*, page 398.
- Les fabriques d'État; exemple des fautes de l'État fabricant : les constructions navales, page 399. — Les monopoles en vue d'impôts et les fabriques modèles, page 400. — La tutelle du commerce de la boucherie et de la boulangerie, page 401. — De l'intervention de l'État dans les cas d'accaparement de marchandises ou de *corners*, page 402. — L'expérience prouve que ces syndicats d'accaparement échouent, sauf dans quelques cas où ils sont, pour la plupart, avantageux à la société en général, page 403.
- La liberté commerciale est le seul remède efficace aux abus de la spéculation, page 403.
- L'État ne doit pas intervenir pour favoriser dans une même industrie les concurrents réputés faibles, aux dépens de ceux réputés forts, page 405. — Il doit s'abstenir, sauf la garantie de l'ordre public et de la sécurité des propriétés et des personnes, dans tous les différends entre ouvriers et patrons, page 405. — Inconvénients des tarifications officielles de salaires : la *série des prix de la ville de Paris*, page 406.
- Exagération des lois contre l'intempérance dans certains États, page 406. — Les lois sur les sociétés commerciales, page 406. — Les lois de succession, page 407..... 386

CHAPITRE II

L'ÉTAT, LE LUXE, LES ARTS, LES FÊTES.

- L'État démocratique a une tendance à développer le luxe public et à multiplier les fêtes, page 410.
- Les idées des philosophes sur le luxe collectif, page 411. — En quoi elles sont exagérées ou erronées, page 413. — L'épargne voluptuaire des États : conditions pour qu'elle soit inoffensive, page 414. — Les donations et les legs des philanthropes contribuent et contribueront encore plus dans l'avenir à enrichir le patrimoine public de luxe ou de récréation, page 415.
- Les défauts de l'État moderne quand il veut protéger les beaux-arts, page 415. — L'action de l'État en ces matières est toujours passionnée, page 415. — Exclusivisme des écoles officielles, page 416. — L'État

- ne sait jamais se placer au simple point de vue technique et impartial, page 416.
- Le problème délicat des fêtes publiques, page 417. — Les fêtes religieuses traditionnelles : absurdité de les entraver, page 417. — Conditions nécessaires pour des fêtes vraiment nationales, page 418. — Les fêtes purement politiques, imposées par les législateurs, page 418. — Elles ont un caractère artificiel et tombent, en général, dans le grotesque ; exemple des fêtes de la Révolution, page 419. — Les fêtes qui se rattachent à un fait économique : les concours agricoles, les expositions, page 420. — Inconvénients des énormes expositions universelles, page 420. — Fâcheuse influence générale et durable qu'exerce un trop soudain développement du luxe public, page 421.
- L'État moderne tend à multiplier les fêtes légales et les chômages indirectement obligatoires, page 423..... 410

LIVRE VIII

UNE DES TACHES DE L'ÉTAT CONTEMPORAIN.

CHAPITRE UNIQUE

LA COLONISATION.

- Une tâche qui s'impose incontestablement, dans notre période du monde, aux grands et riches États modernes, est la colonisation, page 425.
- Le monde actuel et ses populations peuvent se diviser en quatre catégories différentes, page 426. — Deux de ces catégories appellent la tutelle ou l'initiation des nations civilisées, page 426. — Sans une intervention de cette sorte la moitié du globe serait restée et une bonne partie resterait encore relativement improductive, page 427.
- Pays et races où la civilisation ne peut naître spontanément et qui doivent la recevoir par importation, page 427. — Il n'est pas certain, dans plusieurs cas, que la civilisation, une fois importée, puisse être indéfiniment maintenue, sans la continuation d'une certaine direction extérieure, page 428.
- Les particuliers ne suffisent pas à cette initiation des contrées barbares par les hommes déjà civilisés, page 430. — Les compagnies de colonisation privilégiées, page 431. — La colonisation est un fait beaucoup plus complexe que la simple ouverture de débouchés commerciaux, page 431. — La colonisation comporte l'action directe d'un État civilisé sur un territoire étranger, page 432.
- Il ne faut pas laisser accaparer toutes les terres vacantes ou barbares par un ou deux peuples seulement, page 433. — L'absence de colo-

TABLE DES MATIÈRES.

463

nies peut équivaloir un jour à une séquestration, page 433. — Mesure qu'il convient d'apporter dans le développement de la colonisation, page 433.

Frivolité de l'opinion démagogique contemporaine qui repousse un des devoirs incontestables d'un grand État à l'heure présente, page 434.

CONCLUSION.....	435
TABLE DES MATIÈRES.....	439

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE V

DÉFINITION DE L'ÉTAT. — LA GENÈSE DE SES FONCTIONS.

Les humbles commencements de l'État, page 38. — Les deux fonctions primitives : organe directeur de la tribu contre l'étranger, organe d'un droit coutumier élémentaire, page 39. — Troisième fonction, postérieure : contribution au développement social, page 39.

L'organisme de l'État est essentiellement coercitif : la double contrainte des lois et des impôts; pouvoir législatif ou réglementaire et pouvoir fiscal, page 40. — L'État se manifeste aux peuples civilisés sous la forme d'une trinité : autorité nationale, autorité provinciale, autorité municipale, page 41.

Genèse des fonctions de l'État, page 41. — Des attributions qui semblent aujourd'hui inhérentes à l'État lui sont tardivement échues, exemple du service de sécurité intérieure, page 41. — La plasticité sociale fait naître spontanément les organes qui sont indispensables à la société, page 42. — Un léger degré d'insécurité vaut encore mieux qu'un excès de réglementation, page 43.

C'est le principe de la division du travail qui a investi définitivement l'État de diverses fonctions jusque-là remplies par les groupements spontanés et libres, page 44. — Parfois la plasticité de la société réagit contre les fautes de l'État en abandonnant ses organes pour retourner à d'autres qu'elle crée spontanément, page 45. — La plupart des lois n'ont été à l'origine que des consécration de coutumes nées instinctivement, page 45. — Le droit commercial a une origine toute privée, page 45. — Nombre d'entreprises qui semblent répugner à l'initiative privée et qui ont été accomplies par elle avec éclat, page 46. — Historiquement les associations libres ont prêté leur concours à l'État pour des services dévolus à ce dernier; les fermiers d'impôts, page 48.

L'État est absolument dépourvu de l'esprit d'invention, page 49. — Presque tous les progrès humains se rapportent à des « individualités sans mandat », page 49. — Toute collectivité hiérarchique est incapable d'esprit d'invention, page 49. — Exemples divers de la stérilité d'invention de l'État, page 50. — L'État est un organe critique, un organe de coordination, de généralisation, de vulgarisation, page 53. — L'État n'est pas la plus haute personnalité, page 54. — L'État est surtout un organe de conservation, page 54.

Qu'est-ce que l'État? Question assez embarrassante à ré-

soudre. On connaît la belle conférence de M. Renan sur ce thème : Qu'est-ce qu'une nation ? La nature et l'essence de l'État ne sont pas moins difficiles à démêler.

Il ne faut pas chercher la réponse dans une conception purement philosophique. L'examen seul des faits historiques, de l'évolution humaine, l'étude attentive chez les divers peuples de la façon dont vit, se meut et progresse la société, peuvent permettre de discerner avec quelque netteté l'État concret, très divers, d'ailleurs, suivant les pays et suivant les temps.

Comme pour toutes les choses humaines, les commencements de l'État sont bien humbles. Dans le passé le plus reculé, l'État, c'est l'organe directeur de la tribu se défendant contre l'étranger ; c'est aussi l'organe d'un certain droit élémentaire, d'un ensemble de règles simples, traditionnelles, coutumières, pour le maintien des rapports sociaux.

Le service de défense à l'extérieur, celui de la justice au dedans, voilà les deux fonctions absolument essentielles, irréductibles, de l'État. Dieu me garde de dire qu'elles fussent à un peuple civilisé, comme certains économistes forcenés l'ont prêché longtemps ! On verra dans le courant de ces études que, pour empêcher l'État de se disperser à l'infini, je ne lui fais pas moins une large part.

Les deux services que je viens d'indiquer sont, toutefois, les seuls sans lesquels on ne peut concevoir l'État comme existant. Chacun d'eux, le second surtout, celui de justice, le *Rechtswitzweck* des Allemands, est, d'ailleurs, susceptible de singulières extensions, d'un détail chaque jour accru, de tâches qui finissent par devenir énormes.

Au fur et à mesure que la société s'émancipe, se complique et s'agrandit, qu'elle quitte la sauvagerie pour la barbarie, puis celle-ci pour la civilisation, une autre mission finit par échoir à l'État, c'est de contribuer, suivant sa na-

ture et ses forces, sans empiéter aucunement sur les autres forces ni en gêner l'action, au perfectionnement de la vie nationale, à ce développement de richesse ou de bien-être, de moralité et d'intellectualité que les modernes appellent le progrès. C'est ici qu'on court le risque d'étranges exagérations.

Nous parlons d'une contribution, d'un concours, d'une aide, nullement d'une direction, d'une impulsion, d'une absorption. L'État qui joue un rôle principal, quand il s'agit de la défense de la société contre l'étranger ou du maintien de la paix entre les citoyens, ne joue plus qu'un rôle accessoire lorsqu'il s'agit de l'amélioration des conditions sociales. Mais, si accessoire qu'il soit, ce rôle reste important, et très peu de gouvernements savent convenablement s'en acquitter.

L'État concret, tel que nous le voyons fonctionner dans tous les pays, est un organisme qui se manifeste par deux caractères essentiels, qu'il possède toujours et qu'il est seul à posséder : le pouvoir d'imposer par voie de contrainte à tous les habitants d'un territoire l'observation d'injonctions connues sous le nom de lois ou de règlements administratifs ; le pouvoir, en outre, de lever, également par voie de contrainte, sur les habitants du territoire, des sommes dont il a la libre disposition.

L'organisme de l'État est donc essentiellement coercitif : la contrainte se manifeste sous deux formes, les lois et les impôts. Le pouvoir législatif ou réglementaire et le pouvoir fiscal, l'un et l'autre accompagnés de contrainte, soit effective, soit éventuelle, c'est là ce qui distingue l'État.

Que l'organisme qui possède ces pouvoirs soit central ou qu'il soit local, c'est toujours l'État. Les autorités provinciales, les autorités municipales, détenant, par délégation ou par transmission lointaine, le pouvoir réglementaire et

le pouvoir fiscal, sont tout aussi bien l'État que l'organisme central.

L'État se manifeste, chez la généralité des peuples civilisés, sous la forme d'une trinité: les autorités nationales, les autorités provinciales et les autorités municipales. Aussi, en étudiant le rôle et la mission de l'État, doit-on tout aussi bien parler des provinces et des municipalités que du gouvernement national. Les abus aujourd'hui sont peut-être encore plus criants de la part de la manifestation la plus humble de l'État, la commune, que de la part de la manifestation supérieure, le gouvernement.

Quelle est la légitime et l'utile sphère d'action des pouvoirs publics de toute nature, c'est-à-dire de ceux qui ont la contrainte à leur service? c'est ce que nous cherchons à discerner. Si l'on ne peut répondre à cette question par une formule absolument générale et simple, il est possible, en étudiant les divers services sociaux dans leur développement historique et dans leur situation présente, d'indiquer quelques-unes des limites que l'État, sous ses trois formes, doit respecter.

Les auteurs s'épuisent à indiquer *à priori* les fonctions essentielles et les fonctions facultatives de l'État. La plupart de ces classifications sont arbitraires.

Il est impossible d'arriver théoriquement à une démarcation fixe entre la sphère de l'État et celle des sociétés libres ou des individus. Les deux sphères se pénètrent souvent l'une l'autre, et elles se déplacent.

L'histoire et l'expérience prouvent que, à travers les âges, des fonctions qui sont aujourd'hui considérées comme faisant partie de l'essence même de l'État lui sont tardivement échues, que, tout au moins, elles ont été remplies partiellement pendant longtemps par des particuliers et les associations qu'ils formaient. La société est un être plastique, qui

jouit d'une merveilleuse facilité à s'adapter au milieu, à créer les organes qui sont indispensables à sa conservation ou à son progrès. On ne peut considérer comme fausse la doctrine d'Herbert Spencer, que toute institution convenable pour l'accomplissement des fonctions sociales collectives éclôt spontanément. Cette pensée semble vraie dans une très large mesure, quand la société est abandonnée à sa plasticité naturelle et qu'elle n'est pas écrasée par la force autoritaire, par l'appareil de contrainte qu'on nomme l'État.

Quoi de plus naturel que d'identifier le service de sécurité avec la notion de l'État? L'expérience prouve, cependant, que des sociétés ont pu vivre, même se développer et grandir, imparfaitement et lentement, il est vrai, sans que l'État se souciât beaucoup de la sécurité ou qu'il eût les moyens de la procurer au pays. L'insécurité est, sans doute, un mal terrible, le plus décourageant pour l'homme : avec l'insécurité, il n'existe plus aucun rapport certain, parfois aucun rapport probable, entre les efforts ou les sacrifices des hommes et la fin pour laquelle ils consentent à ces sacrifices et font ces efforts. On ne sait plus si au semeur appartiendra la moisson. Non seulement le travail et l'économie cessent d'être des moyens sûrs d'acquérir, mais la violence en devient un plus sûr.

La plasticité de la société, dans les temps anciens ou dans les temps troublés, résistait à ce mal. On se mettait sous la protection d'un brigand, plus loyal que d'autres; on faisait avec lui un abonnement. De là vient le grand rôle que jouèrent les brigands dans les temps anciens et chez les peuples primitifs : certains d'entre eux étaient regardés, non plus comme des dévastateurs, mais comme des protecteurs. Les grands hommes de l'antiquité grecque et de presque toutes les antiquités sont souvent des brigands réguliers, corrects.

fidèles à leur parole. Au moyen âge, on retrouve fréquemment une situation analogue. Les petits propriétaires d'eux-mêmes cherchent un appui en se plaçant sous le patronage de seigneurs plus puissants et deviennent, soit leurs vassaux, soit même leurs serfs, par choix.

Au commencement des temps modernes, ces sortes d'organisations libres et spontanées, en dehors de l'État, pour procurer aux hommes une sécurité relative, n'ont pas entièrement disparu. En Espagne, l'association célèbre, la sainte Hermandad, qui finit par être odieuse et ridicule, mais qui, dans les premiers temps de son existence, rendit des services précieux; en Flandre, en Italie, les sociétés de métiers ou autres, avaient souvent le même objet: procurer de la sécurité, soit à leurs membres, soit au public.

Ces combinaisons des âges primitifs ou troublés laissent encore certaines traces: en Angleterre et aux États-Unis, les constables spéciaux, dans le Far-West américain surtout les lyncheurs, sont les héritiers intermittents de toutes ces associations libres faites en vue de la sécurité.

Ainsi, même ce premier besoin, tout à fait élémentaire, qui nous paraît aujourd'hui ne pouvoir être satisfait que par l'intervention directe et ininterrompue de l'État, a pu l'être autrefois par des procédés moins commodes, dans une mesure moins complète, par l'action des particuliers ou des sociétés libres.

L'insécurité est pour une société une cause de lenteur dans son développement; elle ne la fait pas nécessairement rétrograder. L'oppression seule amène inévitablement le recul. Si les pachas turcs et le personnel qu'ils commandent se contentaient de protéger médiocrement les vies et les biens, si, du moins, ils n'étaient pas assujettis à des changements fréquents et qu'ils pussent mettre quelque régularité dans leurs exactions, la Turquie ne dépérirait pas. Le

dépérissement est dû à l'action, non seulement brutale, mais épuisante, d'opresseurs instables. La simple insécurité aurait des effets moins graves.

Il ne faut, certes, pas en conclure que, dans les sociétés modernes, le premier devoir de l'État ne doive pas être de garantir la sécurité ; mais il est utile d'indiquer que, dans le cours de l'histoire, la plasticité de la société a pu, pour la satisfaction relative de ce besoin primordial, suppléer l'inertie de l'État par des organisations spéciales qu'elle créait spontanément. Il est bon aussi d'ajouter que, même dans le temps présent, pour un très grand nombre de transactions, un léger degré d'insécurité vaut encore mieux qu'un excès de réglementation.

Ce qui a investi définitivement l'État, d'une manière constante et exclusive, de ce service de la sécurité, c'est le principe de la division du travail.

L'économie politique a singulièrement éclairé toute l'histoire humaine et même l'histoire naturelle, quand elle a donné tant de relief, sous la plume d'Adam Smith, au principe de la division du travail. C'est ce grand principe économique qui a constitué successivement la plupart des fonctions de l'État.

Une foule de tâches, que la société souple et libre ne serait pas incapable de remplir par elle-même, qu'elle a même remplies pendant des siècles, sont échues graduellement à l'État, parce qu'il peut s'en acquitter mieux, plus économiquement, plus complètement, avec moins de frais et d'efforts.

Ainsi, telle ou telle fonction spéciale et définitive s'est constituée avec netteté, s'est détachée de la société pour échoir à l'État, quand les conditions modifiées de celle-là et de celui-ci ont fait qu'il devenait plus expédient que telle ou telle tâche fût exercée par une force générale coercitive que

par des forces particulières et intermittentes. Ceux qui, sur les confins du Far-West, lynchent les criminels, n'ont ni le temps, ni les conditions d'esprit nécessaires pour s'acquitter toujours convenablement de leur tâche; des juges permanents valent mieux. De même pour les constables spéciaux, pour les pompiers volontaires, pour ces balayeurs spontanés que l'on voit encore à Londres; des escouades moins nombreuses, mais permanentes, de gens professionnels, remplissent mieux ces offices.

C'est donc le principe de la division du travail qui, inconsciemment appliqué, a fait passer à l'État certaines fonctions que la société exerçait instinctivement et que l'État organise avec réflexion.

Cette sorte de départ qui se fait graduellement entre les attributions de l'État et celles de la société libre a pour objet de laisser aux individus plus de temps pour leurs tâches privées, tout en organisant mieux certains services. Aussi doit-on considérer comme des esprits rétrogrades ceux qui nous proposent de revenir au jury civil, aux tribunaux d'arbitres; à moins, toutefois, qu'on ne veuille voir dans ces tendances une réaction salutaire contre les abus que l'État a introduits dans l'accomplissement des tâches dont il s'est chargé; la plasticité de la société réagirait alors contre ces fautes de l'État en abandonnant les organes qu'il a institués pour retourner à d'autres qu'elle crée spontanément.

On pourrait pousser très loin cet aperçu historique de la genèse des fonctions de l'État. Ainsi, le pouvoir législatif que l'État s'est attribué en certaines matières, comme les questions commerciales, ne lui a pas toujours été dévolu: il ne lui est échu que tard et par morceaux; il a été d'abord exercé par les individus et les sociétés libres; la fécondité inventive du commerce avait découvert certains procédés ingénieux, la lettre de change, le billet à ordre, bien d'au-

tres encore, les marchés à termes sous toutes leurs formes, les combinaisons à primes, etc.; la coutume avait réglé l'emploi de tous ces moyens; les usages commerciaux eurent ainsi une origine spontanée successive; l'État finit par y mettre la main, s'en emparer, les généraliser, les perfectionner parfois, souvent aussi les déformer.

Il faut donc condamner la superficialité de ces philosophes qui, habitant les nues et apercevant confusément sur cette terre l'État en possession de certains instruments, s'imaginent que c'est lui qui les a créés, et jettent des cris de Jérémie quand on leur parle de la fécondité d'invention des associations privées.

Non seulement le droit commercial a cette origine spontanée, mais encore les agents généraux et protecteurs du commerce, les consuls, étaient d'abord les syndics de certaines communautés de négociants; ils devinrent plus tard des fonctionnaires publics; la juridiction commerciale a passé par les mêmes vicissitudes.

Dans presque tous les ordres de l'activité humaine, on aperçoit des groupements libres d'individus se chargeant à l'origine d'organiser divers services d'intérêt général, que l'État ensuite, au bout de bien des siècles parfois, régularise.

Ainsi pour la viabilité: dans un intérêt militaire, les États, soit anciens, soit modernes, ont exécuté, avant le xviii^e siècle, quelques rares chaussées. Ils s'acquittaient par là non pas d'une fonction économique, mais d'une fonction stratégique. Les associations privées faisaient le reste: les bacs, les ponts créés par ces confréries spéciales, qui, dans le Midi notamment, étaient appelées *pontifices*, les routes à péage en Angleterre et dans bien d'autres contrées, les ponts à péage aussi, instruments primitifs si l'on veut, mais qui ont de longtemps précédé les travaux publics accomplis au

moyen d'impôts, les ports mêmes et les docks, œuvres de compagnies, fondés et entretenus suivant le principe rigoureusement commercial, toutes ces créations spontanément écloses ont laissé encore aujourd'hui, surtout dans la Grande-Bretagne et, par un singulier contraste, dans quelques pays primitifs, des traces intéressantes. La seule route qui existe en Syrie, celle de Beyrouth à Damas, est l'œuvre et la propriété, suffisamment rémunératrice, d'une compagnie privée, d'une société française.

Des entreprises qui, par leur caractère encore plus éminemment désintéressé, semblent répugner à l'initiative privée, ont cependant, bien des fois, été accomplies par elle avec un éclatant succès. Stuart Mill classait encore parmi les œuvres qui revenaient de droit et de fait à l'État les explorations scientifiques. Pourrait-il se prononcer ainsi aujourd'hui? Même il y a trente ans, il eût dû se montrer plus circonspect. Il oubliait que le doyen et le plus remarquable peut-être des voyageurs de l'Europe moderne, Marco Polo, était un fils et neveu de négociants, qui accompagna son père et son oncle dans un voyage de commerce à la cour du grand khan des Mogols, et de là se répandit dans toute l'Asie. Il ignorait surtout notre incomparable Caillié, qui, sans aucunes ressources et aucun appui, traversa, au début de ce siècle, le coin redoutable de l'Afrique nord-occidentale, du Sénégal au Maroc, en passant par Tombouctou, tournée hasardeuse qui ne fut refaite qu'un demi-siècle après par un jeune voyageur allemand.

Stuart Mill encore ne pouvait pressentir que la première traversée d'outre en outre de l'Afrique, de la mer des Indes à l'Atlantique, serait accomplie par un aventurier libre, que subventionnèrent ces forces nouvelles, deux grands journaux, l'un américain, l'autre anglais.

Dieu me garde de prétendre que l'Etat, en Espagne, en

Portugal, en Angleterre, en France, plus récemment ailleurs, n'ait pas puissamment aidé aux voyages de découvertes et à la prise de possession du monde ! Ce que je veux démontrer, c'est que, parmi les attributions que certains théoriciens étourdis revendiquent pour lui comme un monopole, il en est beaucoup qui ont pu et qui peuvent encore être exercées de la façon la plus heureuse par les groupements libres, soit des hommes riches, soit des hommes instruits, soit des hommes dévoués, soit des hommes curieux, soit de ceux qui mettent en commun une parcelle de richesse, de dévouement, d'instruction et de curiosité.

Bien loin que l'État soit à l'origine de toutes les grandes œuvres d'utilité générale, on constate, au contraire, historiquement, que les associations libres ont constamment prêté leur outillage à l'État pour les services les plus incontestablement dévolus à ce dernier.

L'État pendant longtemps, beaucoup d'États même aujourd'hui, dans une certaine mesure encore l'État français, n'ont pas su ou ne savent pas faire rentrer leurs impôts. De là ces compagnies privées, ces fermes qui se chargeaient de recouvrer les contributions sous l'empire romain, dans la vieille France, sous nos yeux encore pour certaines taxes en Espagne, en Roumanie, en Turquie, hier en Italie et en Espagne, que dis-je ! dans beaucoup de communes françaises, qui trouvent plus économique d'affermier leurs droits d'octrois que de les percevoir elles-mêmes.

L'exposé historique auquel nous nous sommes livré laisse sans doute subsister une grande difficulté : puisque la plupart des attributions, aujourd'hui considérées comme essentielles à l'État, ne lui ont pas appartenu primitivement, qu'elles sont restées longtemps dans la main de particuliers ou d'associations libres, qu'elles ne sont échues à l'État que graduellement par la lente application du principe de la

division du travail, la grande collectivité, armée du pouvoir de contrainte, étant plus capable de les généraliser que les petites collectivités spontanées et variables qui ne possèdent guère que le pouvoir de persuasion, comment fixer, soit dans le présent, soit dans l'avenir, la limite des attributions de l'État? Ce même exposé historique, cependant, va nous y aider en nous faisant mieux connaître les caractères généraux de l'État.

La première observation dont il est impossible de n'être pas pénétré, c'est que l'État est absolument dépourvu de l'esprit d'invention.

L'État est une collectivité rigide, qui ne peut agir qu'au moyen d'un appareil compliqué, composé de rouages nombreux, subordonnés les uns aux autres ; l'État est une hiérarchie, soit aristocratique, soit bureaucratique, soit élective, où la pensée spontanée est assujettie, par la nature des choses, à un nombre prodigieux de contrôles. Une pareille machine ne peut rien inventer.

L'État, en effet, n'a rien inventé et n'invente rien. Tous les progrès humains ou presque tous se rapportent à des noms propres, à ces hommes hors cadre que le principal ministre du second empire appelait « des individualités sans mandat. »

C'est par « les individualités sans mandat » que le monde avance et se développe : ce sont ces sortes de prophètes ou d'inspirés qui représentent le ferment de la masse humaine, naturellement inerte.

Toute collectivité hiérarchisée est, d'ailleurs, incapable d'invention. Toute la section de musique de l'Académie des beaux-arts ne pourra produire une sonate acceptable; toute celle de peinture, un tableau de mérite; un seul homme, Littré, a fait un dictionnaire de premier ordre bien avant les quarante de l'Académie française.

Qu'on ne dise pas que l'art et la science sont des œuvres personnelles et que les progrès sociaux sont des œuvres communes ; rien n'est plus inexact. Les procédés sociaux nouveaux demandent une spontanéité d'esprit et de cœur qui ne se rencontre que chez quelques hommes privilégiés. Ces hommes privilégiés sont doués du don de persuasion, non pas du don de persuader les sages, mais de celui de gagner les simples, les natures généreuses, parfois timides, disséminées dans la foule. Un homme d'initiative, parmi les 40 millions d'habitants d'un pays, trouvera toujours quelques audacieux qui croiront en lui, le suivront, feront fortune avec lui ou se ruineront avec lui. Il perdrait son temps à vouloir convaincre ces bureaux hiérarchisés qui sont les lourds et nécessaires organes de la pensée et de l'action de l'État.

Aussi, voyez combien stérile, au point de vue de l'invention, est cet être que certains étourdis représentent comme le cerveau de la société. L'État, tous les États, ont d'abord et par-dessus tout une vocation militaire : ils représentent avant tout la défense du pays. C'est donc les États, leurs fonctionnaires, qui devraient, semble-t-il, faire la généralité des inventions et des applications relatives à la guerre, à la marine, à la rapidité des communications. Il n'en est rien.

C'est à un moine, ce n'est pas à l'État, qu'on rapporte l'invention de la poudre à canon. Dans notre siècle, c'est un simple chimiste, appartenant au pays le plus pacifique de l'Europe, le Suédois Nobel, qui invente la dynamite. Michel Chevalier, en juillet 1870, attire l'attention du gouvernement impérial sur ce formidable explosif ; pendant le second siège de Paris, M. Barbe, depuis ministre de l'agriculture, prie M. Thiers d'employer cette substance nouvelle ; ces deux gouvernements, si différents par les hommes et par les principes, ne prêtent aucune attention à ces propositions.

Il en va des découvertes de la marine comme de celles de la guerre ; le marquis de Jouffroy, en 1776, fait naviguer sur le Doubs le premier bateau à vapeur : il demande des encouragements au ministre Calonne, qui le repousse. Mauvais ministre, dira-t-on ; mais, dans la série nombreuse des ministres de tout pays, il s'en trouve au moins autant de mauvais ou de médiocres que de bons. C'est à un grand homme du moins, à un vrai grand homme, Napoléon, que, un quart de siècle après, s'adresse Fulton, et ce grand homme d'État considère ses essais comme des enfantillages. Si l'État dédaigne la vapeur et est lent à l'appliquer, ce n'est pas lui non plus qui invente ou qui applique le premier l'hélice. L'inventeur Sauvage passe d'une maison de dettes dans une maison de fous.

Pour les communications publiques, il en est de même. Trois petits chemins de fer fonctionnent en France, à la fin de la restauration, créés par l'initiative privée, sans subvention d'aucune sorte ; l'État met une dizaine d'années à discuter sur le meilleur régime des voies ferrées, et, par ses tergiversations, ses absurdes exigences, il retarde d'autant, comme nous le montrerons plus tard, le développement du réseau ferré dans notre pays.

La drague à couloir de M. Lavalley avait creusé depuis dix ans le canal de Suez, qu'on commençait à peine à introduire dans les travaux de ports exécutés par l'État français. Ni les câbles sous-marins, ni les percements d'isthmes, ni aucune des principales œuvres qui changent la face du monde, ne sont dus à l'État ou aux États.

Les téléphones se répandent dans toutes les administrations privées avant que l'État s'en occupe. Ensuite plusieurs États les veulent confisquer. De même, pour la lumière électrique dont, par ses niaises exigences, le conseil municipal de Paris retarde de dix ans la propagation dans cette ville.

L'État moderne affecte une prédilection pour l'instruction : ce sont des particuliers qui créent l'École centrale des arts et manufactures ; ce sont des industriels qui instituent les écoles de commerce de Mulhouse, de Lyon, du Havre.

L'État, dans un rare moment d'initiative, veut fonder une école d'administration ; il n'y réussit pas. Un simple particulier crée l'École libre des sciences politiques, et lui gagne en quelques années, dans les deux mondes, une éclatante renommée.

L'État se lasse des anciens procédés d'instruction qu'il avait empruntés à une société privée, celles des jésuites, et il se prend d'engouement pour l'œuvre d'une autre société privée, celle de l'École Monge ; il veut aussitôt en généraliser les principes sur tout le territoire.

Ce n'est pas que nous voulions contester les services que l'État rend d'autre part, les perfectionnements de détail que plusieurs de ses ingénieurs ou de ses savants introduisent ou répandent. Certes, l'État a à son service des hommes distingués, des hommes éminents ; la plupart, cependant, quand ils en ont l'occasion, préfèrent quitter l'administration officielle où l'avancement est lent, pédantesque, assujéti au népotisme ou au gérontisme, pour entrer dans les entreprises privées, qui placent immédiatement les hommes au rang que leur assignent leurs talents et leurs mérites.

Comment en serait-il autrement ? L'esprit, comme dit l'Écriture, souffle où il veut. La sagesse moderne a traduit cette grande pensée par cette autre formule : Tout le monde a plus d'esprit que Voltaire. Ce n'est pas dans les cadres réguliers, prudemment combinés, que s'enferme l'esprit d'invention ; il choisit dans la foule ceux dont il veut faire une élite.

En disant que l'État manque essentiellement de la faculté

d'invention et de l'aptitude à l'application prompte des découvertes, nous n'avons pas l'intention de le dénigrer, de l'offrir en pâture aux sarcasmes. Nous constatons simplement sa nature, qui a des mérites différents, opposés.

Au point de vue social aussi, l'État ne sait rien découvrir : ni la lettre de change, ni le billet à ordre, ni le chèque, ni les opérations multipliées des banques, ni le *clearing house*, ni les assurances, ni les caisses d'épargne, ni ces divers modes ingénieux de salaire que l'on appelle participation aux bénéfices, ni les sociétés coopératives, ne sortent de la pensée ou de l'action de l'État : toutes ces combinaisons ingénieuses surgissent du milieu social libre.

Qu'est donc l'État ? Ce n'est pas un organe créateur, loin de là. C'est un organe critique, un organe de généralisation, de coordination, de vulgarisation. C'est surtout un organe de conservation.

L'État est un copiste, un amplificateur ; dans ses copies et ses adaptations des entreprises privées, il a bien des chances de commettre quelques erreurs ou de multiplier à l'infini celles qui se trouvaient dans l'original dont il s'éprend.

Il intervient après les découvertes, et il peut alors leur prêter un certain concours. Mais il peut aussi les étouffer : dans l'intervention de l'État, qui peut être parfois bienfaisante, il y a toujours à craindre cet élément capricieux, brutal, accapareur, ce *quia nominor leo*. Il possède, en effet, un double pouvoir, qui est une terrible force, la contrainte légale et la contrainte fiscale.

De ce que l'État est ainsi absolument destitué de la faculté d'invention, de ce qu'il possède seulement, dans des mesures très variables, l'esprit d'assimilation et de coordination, il résulte que l'État ne peut être le premier agent, la cause principale du progrès dans la société humaine ; il ne saurait jouer le rôle que d'un auxiliaire, d'un agent de

propagation, qui risque toutefois, par une présomption maladroite, de se transformer en un agent de perturbation.

Il descend ainsi du trône où on voulait l'élever.

Il en résulte encore que l'État n'est pas la plus haute personnalité, ainsi que le prétend M. de Stein ; c'est la plus vaste personnalité, non la plus haute, puisque le plus merveilleux attribut de l'homme, l'invention, lui fait défaut.

Avant d'entrer dans le détail des tâches dont s'occupe la trinité de l'État — pouvoir central, pouvoir provincial, pouvoir communal, — il nous a semblé utile de réfuter ces erreurs et de poser ces principes. La mission de l'État en deviendra plus claire.