

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 *Rechtsweg* 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.